

## Lernen in Interventionen? Evaluation am Beispiel der deutschen Afghanistan-Mission

Tettweiler, Falk

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tettweiler, F. (2011). *Lernen in Interventionen? Evaluation am Beispiel der deutschen Afghanistan-Mission*. (SWP-Studie, S 22). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268172>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Falk Tettweiler*

# Lernen in Interventionen?

Evaluation am Beispiel der  
deutschen Afghanistan-Mission

S 22  
September 2011  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2011

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Evaluation in Peacebuilding und Konfliktbewältigung</b>
7	Pro und contra
7	Formen
8	Voraussetzungen
9	Elemente
10	Evaluation externer Interventionen
12	Die deutsche Debatte
14	<b>Stand der deutschen Evaluationsbemühungen</b>
14	Ergebnisevaluation im Fortschrittsbericht
16	<i>Handlungsfeld Entwicklung</i>
18	<i>Handlungsfeld Sicherheit</i>
20	<i>Handlungsfeld Regierungsführung</i>
22	<i>Folgerungen für eine Ergebnisevaluation</i>
23	Strategieevaluation
23	<i>Kernannahmen der Strategie</i>
25	<i>Kontrolle der Strategieumsetzung</i>
26	<i>Wirkungsanalyse</i>
28	<b>Zusammenfassung und Empfehlungen</b>
29	<b>Abkürzungen</b>

*Falk Tettweiler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der  
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Lernen in Interventionen?  
Evaluation am Beispiel der deutschen  
Afghanistan-Mission**

Obwohl Interventionen zur Bewältigung von Konflikten oft in unklaren und komplexen Situationen stattfinden, sehen sich externe politische Akteure manchmal zu solchen Interventionen gezwungen. In diesen Fällen folgt ihr Handeln zwar auf den ersten Blick plausiblen Annahmen, die auf den Alltagstheorien des Konfliktmanagements beruhen. Mit ihrem Vorgehen, das sie aus diesen Vermutungen über Kausalzusammenhänge ableiten, konnten sie Konflikte allerdings in den seltensten Fällen dauerhaft einhegen. Gesamtstaatliches Handeln, wie es in ressortübergreifenden Ansätzen propagiert wird, folgt noch immer weithin dem Prinzip »Versuch und Irrtum«.

Zwar gibt es Ansätze, die in Peacebuilding-Missionen verfolgten Strategien systematisch zu überprüfen. Sie beschränken sich jedoch meist auf Nichtregierungsorganisationen oder Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit. Nationalstaaten scheinen dagegen nahezu blind für die Wirkung ihres gesamtstaatlichen Handelns. Sie wissen nicht, ob sie in ihren Bemühungen erfolgreich sind oder nicht. Außerdem bleibt ihnen unklar, welchen Umständen sie ihre Erfolge und Misserfolge, ihre Fortschritte oder Rückschläge zu verdanken haben.

Die Mission in Afghanistan ist ein Beispiel dafür. Seit Ende 2001 stochert die internationale Gemeinschaft im Nebel, probiert aus, erleidet Rückschläge und kann nur darauf hoffen, dass eine Änderung in ihrer Strategie endlich doch noch zum Erfolg führt. Vielleicht noch schlimmer: Unter Umständen würde sie den Erfolg gar nicht erkennen, wenn er einträte.

Unter solchen Voraussetzungen ist gezieltes Lernen, das zu einer Optimierung von Interventionen führen kann, nicht möglich. Diese Studie beschäftigt sich daher am Beispiel der Afghanistan-Mission mit der Frage, wie eine Evaluation beschaffen sein müsste, um ein solches zielgerichtetes Lernen zu ermöglichen. Sie schlägt eine umfassende Evaluation vor, die drei Kernelemente enthält:

1. Eine Ergebnisevaluation, die valide Aussagen über Erfolge und Misserfolge einer Intervention erlaubt,
2. eine Kontrolle, ob und inwiefern die geplante Strategie in die Tat umgesetzt wurde, sowie

3. eine Analyse der Wirkung des tatsächlichen Handelns, egal ob es nun erfolgreich war oder nicht.

Eine aussagekräftige Evaluation ist an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. So muss das Ziel der Gesamtintervention klar artikuliert und für die Praxis handhabbar gemacht, also »operationalisiert« worden sein. Aus diesem Ziel müssen sich die Unterziele ableiten lassen, die mit den einzelnen Interventionsinstrumenten – zum Beispiel Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit oder Militär – erreicht werden sollen. Die Unterziele müssen aufeinander bezogen sein und logisch miteinander zusammenhängen. Aus ihnen abgeleitet müssen angestrebte Ziel-Zustände beschrieben sein, die die konkreten Gegebenheiten im jeweiligen Einsatzland berücksichtigen. Dazu muss im Idealfall die Situation im Einsatzland vor der Intervention analysiert werden. Der Ziel-Zustand muss mithilfe aussagekräftiger und logisch abgeleiteter Kriterien beschrieben werden. Die Kausalannahmen, die der gewählten Strategie zugrunde liegen, müssen explizit formuliert und das praktische Handeln laufend dokumentiert werden. Schließlich ist das Ergebnis der Intervention anhand derselben Kriterien festzustellen, mit denen sowohl der Ziel-Zustand als auch die Ausgangssituation bewertet wurden.

Diese Grundanforderungen an ein zu evaluierendes Handeln erfüllt das gesamtstaatliche Engagement Deutschlands in Afghanistan bisher – noch – nicht. Seit Ende 2009 bemüht sich die Bundesregierung darum, stringenter als zuvor in Afghanistan zu agieren. Dies dokumentiert sie in ihren Strategiepapieren und in ihrem Fortschrittsbericht Afghanistan vom Dezember 2010.

Der Fortschrittsbericht hat allerdings eher den Charakter eines Rechenschaftsberichts als den einer Evaluation. Trotzdem sollte seine Bedeutung nicht unterschätzt werden. Er liefert zum ersten Mal seit fast zehn Jahren Einsatz eine mögliche Grundlage für eine gründliche Analyse des Ist-Zustandes und zugleich einen Ausgangspunkt, um einer systematischen Evaluation des gesamtstaatlichen Handelns näherzukommen. Sollten politische Entscheidungsträger mehr Gewissheit über Erfolg und Wirkung ihrer Entscheidungen erlangen und Interventionen optimieren wollen, sollten sie diesen Weg weiter beschreiten. Um die Vorteile einer Evaluation nutzen zu können, sollten folgende Empfehlungen beachtet werden:

1. Eine Evaluation setzt klare, kohärente Ziele voraus, die aus einer eingehenden Konfliktanalyse abzuleiten sind. Diese Analyse muss beteiligte Akteure,

deren Interessen, Ziele, Handlungsoptionen und Ressourcen einschließen. Sie ist Bestandteil einer Untersuchung der Situation, die der Intervention vorgelagert ist. Außerdem ist sie Grundlage für eine gemeinsame Entwicklung der Strategie und der Planung aller an der Konfliktbewältigung beteiligten Ressorts.

2. Die gemeinsame Planung muss aufeinander bezogenes Handeln ermöglichen. Das Herangehen muss sich an konkret beschriebenen und aufeinander bezogenen Ziel-Zuständen für die einzelnen Instrumente staatlichen Handelns orientieren. Dazu gehört zum Beispiel auch, ein ressortübergreifendes Verständnis von Schlüsselbegriffen wie »Stabilität« herbeizuführen. Stabilität könnte in den verschiedenen Phasen des Konflikts und des Krisenmanagements in unterschiedlicher Weise operationalisiert werden. Die Ziele, die die einzelnen Ressorts verfolgen, können als Folge dessen versetzte Zeithorizonte haben. Der Einsatz des Militärs zum Beispiel könnte lange vor dem der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit überflüssig werden. Während aber diese beiden Akteure im Einsatz sind, können sie sich im besten Fall gegenseitig ergänzen. Um zu vermeiden, dass sie sich in ihrer Arbeit behindern, benötigen Soldaten und Personal der Entwicklungszusammenarbeit Klarheit darüber, was zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer bestimmten Phase eines spezifischen Konflikts zu tun ist. Nur wenn dies gewährleistet ist, lassen sich kohärente Kriterien für alle Handlungsfelder einer Intervention definieren und aussagekräftige Indikatoren finden.
3. Eine Evaluation des gesamtstaatlichen Engagements sollte umfassend sein und die drei Elemente Ergebnisevaluation, Umsetzungskontrolle und Wirkungsanalyse enthalten. Im Interesse einer validen Evaluation sollte die Planung und Umsetzung der Strategie die oben angeführten Kriterien beachten. Sollten politische Entscheidungsträger die Absicht hegen, in Zukunft systematisch zu evaluieren, könnten sie sich die Forderung zu eigen machen, dass alle laufenden und künftigen Missionen zur Konfliktbewältigung diese Kriterien erfüllen müssen.

# Evaluation in Peacebuilding und Konfliktbewältigung

## Pro und contra

Evaluation bedeutet allgemein, Konzeption und Umsetzung von Methoden und Programmen oder eine Institution systematisch zu bewerten. Außerdem wird in diesem Rahmen überprüft, wie Handlungen oder eine Intervention wirken und welchen Nutzen sie haben.<sup>1</sup> Im Feld der Konfliktbearbeitung und des Peacebuildings hat die Evaluation erst eine relativ kurze Tradition.

Seit ungefähr Mitte der 1990er Jahre stieg die Zahl der Aktivitäten unterschiedlichster Akteure – etwa von Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen oder Nationalstaaten mit Teilen ihrer Exekutive – in den Bereichen Krisenmanagement und Konfliktbewältigung stetig an. Knapp ein Jahrzehnt später begannen einige von ihnen damit, die Resultate des eigenen Handelns systematisch zu überprüfen.

Diejenigen, die sich für eine Evaluation entschieden, nennen dafür vor allem fünf Gründe.<sup>2</sup> Eine Evaluation

1. hilft, die Wirksamkeit von Konfliktlösungs- und Peacebuilding-Interventionen zu steigern;
2. erhöht den Grad der Verantwortlichkeit der durchführenden Akteure gegenüber ihren Auftraggebern und/oder Geldgebern;
3. fördert die Lernprozesse des evaluierten Akteurs in seinem Arbeitsfeld;
4. hilft allen Akteuren, im entsprechenden Politikfeld zu lernen;
5. bietet Praktikern und Wissenschaftlern die Möglichkeit, ihre Theorien über Konfliktursachen und -dynamiken zu verfeinern und damit die generellen Lösungsstrategien in diesem Politikfeld zu verbessern.

Kritiker von Evaluationen und solche Akteure, die sich Evaluationsforderungen verschließen, behaupten dagegen, die Ziele und der Wert von Interventionen, die Frieden schaffen und Konflikte lösen sollen, ließen

sich nicht messen. Die zu evaluierenden Situationen seien viel zu komplex, die während einer Intervention ablaufenden Prozesse zudem überaus störanfällig und gelegentlich sogar umkehrbar. Zusätzlich seien sie nicht vorherzusehenden Schwankungen ausgesetzt.<sup>3</sup>

Diese Einwände sind zweifellos berechtigt. Komplexität und Dynamiken in Szenarios, in denen Konfliktbewältigung und Peacebuilding stattfinden, sind nicht zu leugnen. Allerdings gilt dies für alle Situationen, in denen Akteure miteinander interagieren. Außerdem ist es in manchen Fällen für politische Entscheidungsträger und Vertreter der Exekutive trotz dieser Rahmenbedingungen unmöglich, nicht zu handeln. Warum dieses Handeln dann nicht auch evaluiert werden sollte, ist nicht plausibel. In vielen anderen Bereichen menschlichen Zusammenlebens hilft das Instrument Evaluation bereits, das Handlungsrepertoire zu überprüfen und zu verbessern.<sup>4</sup> Ziele und Methoden der Konfliktbearbeitung zu überprüfen und zu optimieren, Institutionen und Prozesse anzupassen sowie Konzeptionen zu hinterfragen – all dies dürfte in der Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wichtig sein wie in anderen Bereichen. Um Lernprozesse bei der Entwicklung von Methoden und Konzepten der nationalen und internationalen Krisenbewältigung und Konfliktlösung anzustoßen, ist eine systematische Analyse und Bewertung des gesamtstaatlichen Engagements unverzichtbar.

## Formen

Die Evaluationsforschung nennt drei Hauptvoraussetzungen für eine angemessene und aussagekräftige Bewertung von Interventionen. Erstens müssen klare und messbare Ziele für die Intervention definiert sein. Zweitens soll eine Voruntersuchung durchgeführt werden, die die Ausgangsbedingungen der Intervention analysiert; dies ermöglicht einen Vergleich zwischen Ausgangslage und der Situation nach der Intervention. Drittens müssen angenommene Wirkungsketten und Indikatoren *vor* der Intervention

<sup>1</sup> Vgl. Peter H. Rossi/Mark W. Lipsey/Howard E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, 7. Aufl., Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004, S. 16ff.

<sup>2</sup> Vgl. Esra Çuhadar Gürkaynak/Bruce Dayton/Thania Paffenholz, »Evaluation in Conflict Resolution and Peacebuilding«, in: Dennis D. J. Sandole et al. (Hg.), *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*, New York: Routledge, 2009, S. 286–299 (289).

<sup>3</sup> Vgl. ebd.

<sup>4</sup> Vgl. Rossi/Lipsey/Freeman, *Evaluation* [wie Fn. 1], S. 8ff.



definiert werden. Nur so kann der Bewerter beurteilen, wie wirksam die Intervention war. Gleichzeitig ist es auf diese Weise möglich, die Hypothesen zu überprüfen, die der Intervention zugrunde liegen, und einen Lernprozess einzuleiten.<sup>5</sup>

In der Praxis kommen derzeit unterschiedliche Formen der Evaluation zur Anwendung. Dazu gehören »Lessons learned«-Studien, forschungsorientierte Fallstudien, in denen anhand konkreter Fälle die Wirkungen einer Intervention überprüft werden, Studien, die Schlüsselfragen untersuchen und Leitlinien für Planer und Bewerter von Interventionen erarbeiten sollen, sowie solche Studien, die in allgemeiner Form Rahmen, Methoden und Kriterien für Interventionen und deren Evaluation vorschlagen.<sup>6</sup>

Diese gängigen Konzepte lassen sich nicht ohne weiteres bei einer laufenden Mission wie in Afghanistan anwenden. »Lessons learned«-Studien und forschungsorientierte Fallstudien wären verfrüht, da der Einsatz noch nicht abgeschlossen ist bzw. weil die für eine Fallstudie notwendige eingehende Problemanalyse nicht vorliegt. »Lessons learned«-Studien oder Fallstudien über abgeschlossene Teilprojekte lassen nicht zwangsweise Schlüsse auf das Gesamtengagement zu, da sie nicht darauf angelegt sind, mögliche Wechselwirkungen zwischen den evaluierten Teilprojekten festzustellen.

Eine umfassende Untersuchung und Bewertung des Engagements in Afghanistan steht noch aus. Allerdings haben einzelne Ressorts wie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen von Wirkungsanalysen bereits einzelne Teilaspekte der Afghanistan-Mission evaluiert.<sup>7</sup> Ähnliches gilt für die Studie über den Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit des Sonderforschungsbereichs 700 der Freien Universität Berlin, die das gesamtstaatliche Engage-

ment unter einer spezifischen Fragestellung analysiert.<sup>8</sup>

## Voraussetzungen

Heutige Interventionen sind komplex, wie auch die Kritiker oder Gegner von Evaluationen einwenden. Sie werden auf nationaler Ebene meist ressortübergreifend und häufig nicht von einzelnen Staaten, sondern multinational durchgeführt. Um derartige Interventionen zu analysieren und zu bewerten, ist ein geeignetes Evaluationsinstrumentarium nötig. Dieses Instrumentarium müsste zum einen die oben angeführten, allgemeinen Anforderungen an eine Evaluation erfüllen. Zum anderen sollte es aber auch die Besonderheiten eines Engagements in Rechnung stellen.<sup>9</sup> Ein Instrumentarium, das dies leisten soll, muss die Planung einer Intervention und die ihr zugrundeliegenden Annahmen über Ursache-Wirkungs-Beziehungen mit der tatsächlich durchgeführten Intervention in Relation setzen (vgl. Schaubild 1, das den Zusammenhang zwischen der Planung einer Handlung und deren Umsetzung verdeutlicht). Diese Forderung stellt bestimmte Ansprüche an die Interventionsplanung und -durchführung, die im Folgenden kurz skizziert werden.

Jede Intervention dient einem bestimmten Zweck. Ausgangspunkt ihrer Planung ist die Überlegung, wie dieser Zweck erreicht werden soll. Vor der Planung einer Intervention muss die Situation am möglichen Einsatzort – der Ausgangszustand – analysiert werden. Aus dem Zweck des Handelns lassen sich vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Voruntersuchung Ziele der Intervention ableiten. Je nach Komplexität der Ziele und des Ausgangszustandes müssen die Ziele handhabbar gemacht oder »operationalisiert« werden. Die Planer entwickeln auf dieser Grundlage eine Strategie. Darin werden der Weg und die Mittel festgelegt, mithilfe derer die Ziele erreicht werden sollen. Eine wesentliche Rolle in der Strategieentwicklung spielt

<sup>5</sup> Vgl. Thania Paffenholz/Luc Reyhler, *Aid for Peace. A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*, Baden-Baden: Nomos, 2007, S. 42.

<sup>6</sup> Vgl. Gürkaynak/Dayton/Paffenholz, »Evaluation in Conflict Resolution and Peacebuilding« [wie Fn. 2], S. 289ff.

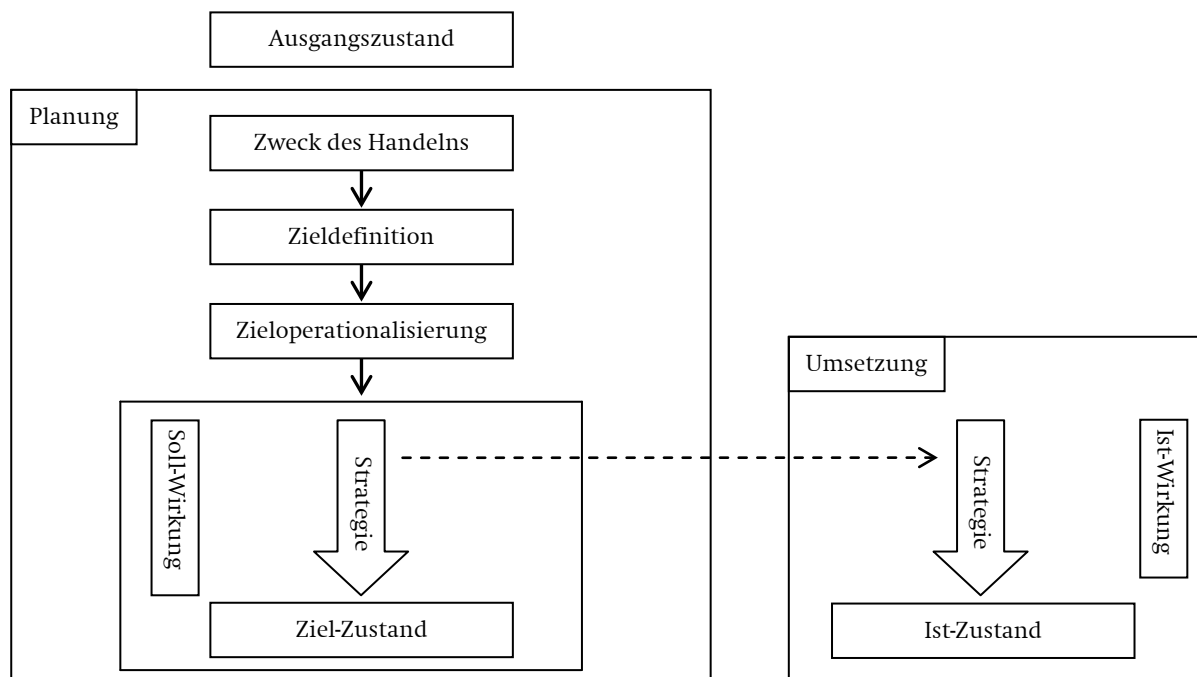
<sup>7</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Friedensmission in Nordost-Afghanistan – welche Wirkung hat die Entwicklungszusammenarbeit? Zwischenbericht*, Berlin 2006 (BMZ Evaluierungsberichte 031), <[www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte\\_ab\\_2006/EvalBericht031.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte_ab_2006/EvalBericht031.pdf)> (Zugriff am 23.8.2011).

<sup>8</sup> Jan Koehler, »Empirische Interventionsforschung – eine Problemannäherung am Beispiel Afghanistan«, in: Thorsten Bonacker/Michael Daxner/Jan H. Free/Christoph Zürcher (Hg.), *Interventionskultur. Zur Soziologie von Interventionsgesellschaften*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, S. 219–259.

<sup>9</sup> Vgl. Rossi/Lipsey/Freeman, *Evaluation* [wie Fn. 1], S. 32.

Schaubild 1

## Zusammenhang zwischen Planung und Umsetzung einer Intervention



die Definition des zu erreichenden Ziel-Zustands.<sup>10</sup> Er beschreibt, wie die Situation nach Erreichen der mit der Intervention angestrebten Ziele beschaffen sein sollte. Um feststellen zu können, ob der Ziel-Zustand erreicht wurde, müssen die Planer entsprechende Kriterien und Indikatoren formulieren, die es ihnen ermöglichen, den vorgefundenen Zustand einzuordnen.

Die hier aufgeführten Schritte einer idealen Planung liefern gleichzeitig die Grundlage einer Evaluation, wie sie seitens der Evaluationsforschung gefor-

dert wird: Vor der Intervention findet eine Situationsanalyse statt. Es werden klare, handhabbare Ziele formuliert und die Ursache-Wirkungs-Beziehungen explizit dargelegt, indem eine Strategie entwickelt und ein Ziel-Zustand beschrieben wird.

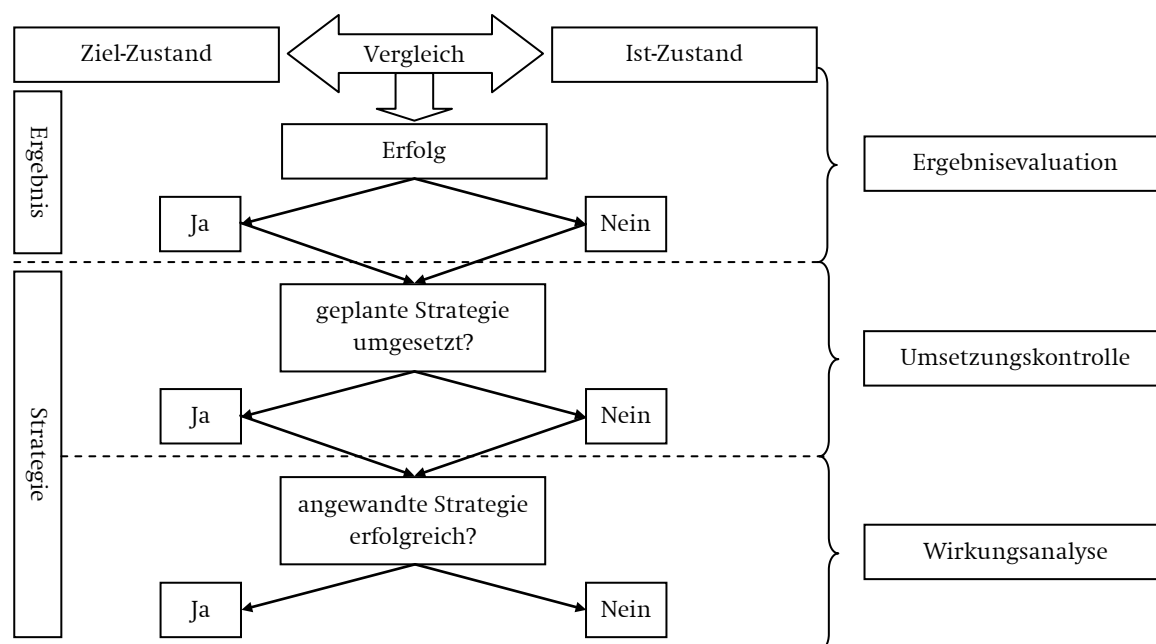
Die Intervention setzt die Planung dann in die Tat um. Ihr Ergebnis ist ein Ist-Zustand, der anhand derselben Kriterien bewertet werden kann wie der Ziel-Zustand. Die detaillierte Analyse dieses Ist-Zustandes und die genaue Dokumentation der durchgeführten Intervention sind weitere Voraussetzungen für eine Evaluation.

## Elemente

Planungen und Handlungen, die die oben genannten Voraussetzungen erfüllen, ermöglichen eine umfassende und aussagekräftige Evaluation, die nicht nur Erfolg oder Misserfolg feststellen kann, sondern auch Anstöße für Lernprozesse gibt. Eine Evaluation umfasst drei Elemente: Ergebnisevaluation, Umsetzungs-kontrolle und Wirkungsanalyse (siehe Schaubild 2, S. 10).

<sup>10</sup> In der angelsächsischen – häufig militärisch geprägten – Strategieliteratur wird regelmäßig der Begriff »end state« verwendet. Vgl. z.B. Anthony H. Cordesman, *Grand Strategy in the Afghan, Pakistan, and Iraq Wars: The End State Fallacy*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 14.10.2010, <[http://csis.org/files/publication/101013\\_End\\_State\\_Fallacy.pdf](http://csis.org/files/publication/101013_End_State_Fallacy.pdf)> (Zugriff am 2.2.2011). Der Begriff wurde in dieser Studie adaptiert, aber nicht – wie häufig fälschlich – mit »End-Zustand« übersetzt. Die Verwendung des Begriffs »Ziel-Zustand« entspricht der Vorstellung, dass die konkrete Handlung auf ein zu erreichendes Ziel (engl. »end« oder »ends«) hin ausgerichtet ist. Dieselbe Idee liegt auch der Verwendung von »end state« im Englischen zugrunde. Vgl. Dale C. Eikmeier, »A Logical Method for Center-of-Gravity Analysis«, in: *Military Review*, (September–Oktober 2007), S. 62–66 (63), <[http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20071031\\_art009.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20071031_art009.pdf)> (Zugriff am 2.2.2011).

**Schaubild 2**  
**Elemente einer Evaluation**



Bei der *Ergebnisevaluation* wird der Ist- mit dem Ziel-Zustand verglichen. Auf diese Weise lässt sich feststellen, ob das Ergebnis der Handlung als »Erfolg« oder »Misserfolg« bewertet werden kann. Die Ergebnisevaluation ist umso aussagekräftiger, je genauer der Ziel-Zustand beschrieben und die zu erreichenden Ziele operationalisiert wurden. Der definierte Ziel-Zustand gibt die wesentlichen Kriterien vor, anhand derer der Ist-Zustand beurteilt wird.

Die beiden anderen Elemente der Evaluation betrachten die Strategie, die gewählt wurde, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Bei der *Umsetzungskontrolle* steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Strategie wie geplant in die Praxis umgesetzt wurde oder nicht. Sie kann organisatorische Missstände und Probleme bei Schnittstellen, Kommunikation und Koordination identifizieren. Außerdem erlaubt sie Aufschluss darüber, ob Planungen oder Forderungen unrealistisch sind. Dies wäre der Fall, wenn sich herausstellte, dass Planungen nicht umgesetzt oder Forderungen nicht erfüllt werden konnten, weil in der Planung beispielsweise wichtige Parameter oder Gegebenheiten nicht berücksichtigt wurden.

Die *Wirkungsanalyse* überprüft die Wirksamkeit der angewandten Strategie. Hier werden die Ursache-Wirkungs-Beziehungen untersucht und die Tauglich-

keit der Prämissen überprüft, die der Strategie zugrunde liegen.

Eine Evaluation, die einen Lern- und Optimierungsprozess anstoßen soll, muss sinnvollerweise alle drei Elemente enthalten, unabhängig davon, ob das Ergebnis der Handlung als Erfolg oder Misserfolg bewertet wird.

## Evaluation externer Interventionen

Grundsätzlich kann jedes zweckgerichtete Handeln auf die oben beschriebene Weise evaluiert werden.

Allerdings müssen die Evaluatoren bei der Bewertung von Handlungen in bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens Abstriche machen bzw. Eigenheiten beachten. Dies gilt auch für Interventionen im Peacebuilding.<sup>11</sup> Eine Evaluation solcher Interventio-

<sup>11</sup> Interventionen, um Konflikte zu lösen bzw. den Frieden (wieder-)herzustellen, können als ein spezieller Fall außenpolitischen Handelns angesehen werden. Allgemein herrscht Uneinigkeit darüber, welchen Nutzen Evaluationen in diesem Politikfeld haben. Exemplarisch für die konträren Positionen in der politikwissenschaftlichen Diskussion sind die Forderung von Peter Rudolf, Außenpolitik und ihre Wirkung zu evaluieren (vgl. Peter Rudolf, »Außenpolitikevaluation: Kon-

nen muss im Wesentlichen vier Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Politischem Handeln fehlt erstens in den meisten Fällen die strikte Zweckrationalität wirtschaftlichen Handelns, das auf Gewinnmaximierung ausgerichtet ist.<sup>12</sup> Die Staatsräson wird stattdessen häufig von wert-rationalen oder moralischen Erwägungen überlagert oder ergänzt, die einen effizienten Mittelansatz und Mitteleinsatz verhindern oder zumindest einschränken können.

Außerdem ist zweitens der Handlungsspielraum eines einzelnen Staates begrenzt, der sich an einem multinationalen Einsatz eines multilateralen Bündnisses wie der Nato beteiligt.<sup>13</sup> Einschränkungen gelten auch für die Wahl der Strategie. Im Beispiel Afghanistan ist die gewählte Strategie Ergebnis einer multilateralen Abstimmung der Staatengemeinschaft mit der Regierung Afghanistans.

Drittens kann aufgrund des Willens, Solidarität zu zeigen, das bloße Handeln wichtiger sein als die Frage, wie man handelt.<sup>14</sup> Allein die Tatsache, dass ein gemeinsames Engagement zustande kommt, kann schon einen Erfolg darstellen. Alle weiteren Kosten, das konkrete Vorgehen und der Erfolg im Einsatz sowie der

Erfolg des Einsatzes spielen dann möglicherweise auch in der Bewertung eine untergeordnete Rolle.

Viertens fehlt Staaten oder Bündnissen bei Interventionen außerhalb ihres Herrschaftsbereichs die Möglichkeit, Prozesse eigenständig zu steuern. Erfolg bzw. Wirkung einer solchen externen Intervention sind abhängig vom Handeln anderer Akteure, auf die der Intervent nur begrenzt Einfluss nehmen kann.

Diese Rahmenbedingungen verhindern nicht grundsätzlich eine Evaluation. Dennoch ist es für politische Entscheidungsträger unter diesen Umständen wesentlich schwieriger, das eigene Handeln zu bewerten und aus dieser Bewertung zu lernen. Sie müssen nicht nur ihr Handeln, sondern auch dessen Zweck und dessen Umfeldbedingungen transparent machen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass eine Evaluation missbraucht wird, um das Ergebnis einer Intervention etwa um der Gesichtswahrung willen als »Erfolg« darzustellen, ohne dass klar war, worum es bei der Intervention eigentlich ging.

Gelegentlich wird unterstellt, dass dies auch für die Afghanistan-Mission zutrifft.<sup>15</sup> Wenn das so wäre, würde ein Lernprozess verhindert. Dabei scheint Lernen aus dem internationalen Krisen- und Konfliktmanagement in Afghanistan insofern angezeigt, als bei politischen Entscheidungsträgern ein Missverhältnis besteht zwischen dem Glauben, die richtige Strategie zu verfolgen, und der Erfahrung, dass sich der Erfolg nicht einstellen will. Obwohl sich die internationale Gemeinschaft seit 2001 in Afghanistan engagiert, kann sie kaum Erfolge vorweisen. Anpassungen in der Strategie scheinen eher auf dem Prinzip von Versuch und Irrtum zu beruhen als Ergebnis eines zielgerichteten, organisierten Lernprozesses zu sein.

Dass ein Erfolg ausbleibt, scheinen auch politische Entscheidungsträger und Vertreter der Exekutive in Deutschland als nicht mehr hinnehmbar zu empfinden. So sind seit 2010 gezielte Bemühungen um eine Evaluation des ressortgemeinsamen Afghanistan-Engagements zu erkennen.

Im Folgenden soll die deutsche Debatte über eine Evaluation skizziert werden.<sup>16</sup> Im Anschluss daran wird das jüngste Resultat dieser Debatte – der Fortschrittsbericht der Bundesregierung zu Afghanistan

zeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 14 [Dezember 2007] 2, S. 319–330), und die Replik von Hanns W. Maull. Dieser räumt zwar ein, dass Evaluationen wichtig seien und auch schon betrieben würden. Allerdings sei von ihnen nur eine Verbesserung außenpolitischer Entscheidungsprozesse und allgemeiner Richtlinien der Außenpolitik zu erwarten (vgl. Hanns W. Maull, »Wissenschaftliche Außenpolitik-Evaluation: Ein Oxymoron?«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 15 [Juni 2008] 1, S. 113–123). Die Evaluation einer konkreten Intervention wie des Afghanistan-Einsatzes ist jedoch wesentlich greifbarer als eine Evaluation der allgemeinen Außenpolitik. Hier können konkrete Entscheidungen spezifischer Akteure in einer bestimmten Situation, ihre Umsetzung und die Wirkung ihres Handelns in einem speziellen Fall bewertet werden.

**12** Strenge Zweckrationalität findet man in der Politik beispielsweise in der Tradition des Machiavellismus. Danach ist der Zweck des Politischen das Streben nach Macht und deren Erhaltung. Dieser Zweck rechtfertigt in der Tradition des Machiavellismus den Einsatz aller Mittel, die dazu beitragen, ihn zu erfüllen.

**13** Vgl. Markus Kaim, »Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle?«, in: Stefan Mair (Hg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 27/2007), S. 43–49.

**14** Für Kaim ist diese Facette ein Teil der »Multilateralismusfalle« (ebd., S. 44).

**15** Vgl. Markus Kaim, »Es fehlt der strategische Konsens«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.1.2011, S. 8.

**16** Auf die Darstellung der Debatten und der Evaluationspraxis in anderen Staaten wird hier bewusst verzichtet. Beides brächte für die Frage, wie eine Evaluation beschaffen sein müsste, um Lernprozesse zu ermöglichen, keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse.

vom Dezember 2010 – im Hinblick auf die oben entwickelten Anforderungen an eine Evaluation analysiert. Die Ergebnisse dieser Bewertung können als Empfehlungen dienen, wie sich der angestoßene Lernprozess im Bereich des Peacebuildings optimieren ließe.

Der Fokus der Studie liegt also auf den Evaluationsbemühungen und den Möglichkeiten, sie zu verbessern. Sie gibt jedoch keine konkreten Empfehlungen ab, wie die verfolgte Strategie in Afghanistan optimiert werden könnte. Dies wäre auch im Sinne der dargelegten Prämissen erst nach einer eingehenden Evaluation des Afghanistan-Engagements möglich.

## Die deutsche Debatte

2010 loderte die Debatte über Erfolg und Sinnhaftigkeit des deutschen, gesamtstaatlichen Engagements in Afghanistan mit bis dahin ungekannter Intensität auf.<sup>17</sup> Diese Diskussion lässt sich durch eine Vielzahl von Ereignissen und Impulsen erklären. Zum einen ging das Engagement in und für Afghanistan in sein neuntes Jahr, ohne dass es für die Öffentlichkeit sichtbare Erfolge zu verzeichnen gab. Im Gegenteil: Trotz einer erheblichen Truppenaufstockung und eines vermehrten zivilen Engagements besserte sich die Sicherheitslage nicht nur nicht, sie schien sich im Gegenteil im Vergleich zum Vorjahr noch zu verschlechtern.<sup>18</sup> 2010 ging als bisher verlustreichstes Jahr für die internationale Staatengemeinschaft in die Historie der Mission ein. Somit setzte sich ein negativer Trend ausgerechnet in dem Bereich fort, der für die internationale Gemeinschaft von größter Wichtigkeit ist. Denn nach der Rhetorik gegenwärtiger Verlautbarungen sind eine Reduzierung der Truppenkontingente und eine Beendigung der Mission der International Security Assistance Force (ISAF) nur sinnvoll, wenn die Sicherheitslage dies erlaubt.

<sup>17</sup> Ausgangspunkt der öffentlichen Debatte war wohl die Äußerung der ehemaligen Ratsvorsitzenden der Evangelischen Kirche in Deutschland, Margot Käßmann, in ihrer Predigt beim Weihnachtsgottesdienst 2009 in Hannover, dass nichts gut sei in Afghanistan. Vgl. z.B. »Debatte über Afghanistan-Einsatz. Scharfe Kritik an Käßmann«, *FAZ.net*, 3.1.2010, <[www.faz.net/artikel/C30190/debatte-ueber-afghanistan-einsatz-scharfe-kritik-an-kaessmann-30080254.html](http://www.faz.net/artikel/C30190/debatte-ueber-afghanistan-einsatz-scharfe-kritik-an-kaessmann-30080254.html)> (Zugriff am 22.6.2011).

<sup>18</sup> Vgl. z.B. »UN-Bericht: Sicherheitslage in Afghanistan drastisch verschlechtert«, *FAZ.net*, 19.6.2010, <[www.faz.net/artikel/C31384/un-bericht-sicherheitslage-in-afghanistan-drastisch-verschlechtert-30070711.html](http://www.faz.net/artikel/C31384/un-bericht-sicherheitslage-in-afghanistan-drastisch-verschlechtert-30070711.html)> (Zugriff am 22.6.2011).

Auch bei der Qualität der afghanischen Regierungsführung schien es keine dauerhaften, signifikant positiven Entwicklungen zu geben. Anschuldigungen wegen massiven Betrugs bei den Wahlen 2009 und 2010 trübten das Bild Afghanistans in der westlichen Öffentlichkeit ebenso wie wiederholte Vorwürfe der Korruption und der Vetternwirtschaft auf allen Ebenen der Zentralregierung. Vielleicht auch infolge solcher als Misserfolg zu wertender Trends entbrannte die Diskussion über die Sinnhaftigkeit des Einsatzes erneut. Ein weiterer Faktor war die kontinuierlich nachlassende Zustimmung der deutschen Bevölkerung zum Afghanistan-Engagement.<sup>19</sup>

Im Zuge der Beratungen über eine Verlängerung des Bundestagsmandats für das deutsche ISAF-Kontingent Ende 2010 bis Anfang 2011 gewann die Debatte noch an Heftigkeit und spitzte sich auf die Frage zu, ob der Truppenabzug aus Afghanistan nicht möglichst bald erfolgen sollte.<sup>20</sup> Die Abzugsdebatte ist politisch hoch sensibel. Nach Ansicht von Kritikern würde ein überstürzter, unilateraler Abzug des deutschen Bundeswehrkontingents unter Umständen das in Afghanistan bereits Erreichte gefährden. Außerdem würde die Bundesrepublik mit diesem Schritt die Beziehungen zu wichtigen internationalen Partnern belasten.

Aus diesen Gründen wurde die Abzugsoption auf der Basis einer immer noch breiten politischen Mehrheit verworfen und das ISAF-Mandat der Bundeswehr im Januar 2011 erneut verlängert. Fest steht nun, dass Deutschland gewillt ist, sein Kontingent je nach Entwicklung der Situation in Afghanistan nach und nach in enger Abstimmung mit seinen internationalen Partnern und der afghanischen Regierung zu verkleinern. Eine Verringerung der Truppenstärke und ein Zurückschrauben des Engagements ohne Gesichtsverlust sind jedoch nur möglich, wenn sich im Laufe der Afghanistan-Mission Erfolge einstellen. Allerdings fehlten und fehlen die Gradmesser dafür, was in diesem Kontext als Erfolg zu werten ist.

Dieses Problem thematisierend, forderten Stimmen aus der wissenschaftlichen Politikberatung im Januar 2010 im Vorfeld der Londoner Afghanistan-Konferenz die Entwicklung von Erfolgskriterien, um »den Verlauf und die Wirksamkeit der Mission kontinuierlich zu

<sup>19</sup> Vgl. z.B. die Ergebnisse einer Allensbach-Umfrage, dargestellt in: Thomas Petersen, »Allensbach-Umfrage: Wird Deutschland am Hindukusch verteidigt?«, *FAZ.net*, 26.5.2010, <[www.faz.net/artikel/C30923/allensbach-umfrage-wird-deutschland-am-hindukusch-verteidigt-30072613.html](http://www.faz.net/artikel/C30923/allensbach-umfrage-wird-deutschland-am-hindukusch-verteidigt-30072613.html)> (Zugriff am 22.6.2011).

<sup>20</sup> Ebd.

kontrollieren«.<sup>21</sup> An sich war diese Forderung nicht neu. Sie gewann jedoch in Kombination mit einer Anpassung der Strategie in Afghanistan neue Schubkraft.

Die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen forderten im Juni 2010 die Bundesregierung dazu auf, das langjährige deutsche Engagement in Afghanistan von einer unabhängigen Stelle überprüfen zu lassen.<sup>22</sup> Den Vertretern beider Fraktionen ging es dabei vor allem um die Frage, wie die Exekutive die Beschlüsse des Deutschen Bundestages umsetzt – also um eine Kontrolle des Regierungshandelns.

Die Bundesregierung kam der Forderung einer externen Evaluation zwar nicht nach. Sie bot der Opposition aber im Gegenzug an, den Bundestag ab Dezember 2010 regelmäßig über die Fortschritte der ISAF-Mission zu unterrichten. Im Dezember 2010 erschien daraufhin der erste »Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages«, den Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und BMZ gemeinsam erarbeitet haben<sup>23</sup> – ein Novum, denn die bis dahin erstellten Rechenschaftsberichte und Evaluationen wurden jeweils von einzelnen Ressorts verfasst.<sup>24</sup> Anspruch des gemeinsamen Berichtes ist es, nicht nur Teilbereiche der

Afghanistan-Mission zu evaluieren, sondern das gesamtstaatliche Engagement in all seinen Facetten.

Die Debatte im Bundestag zeigt, dass Regierung und Bundestag vor allem an zwei Evaluationselementen gelegen ist.

1. Beide wollen wissen, ob das Engagement Deutschlands im Rahmen der Mission der internationalen Gemeinschaft erfolgreich ist oder nicht (Ergebnisevaluation). Diese Frage ist maßgebend für die Entscheidung über einen Abzug und für die Rechtfertigung der Mission als Ganzes.
2. Die Evaluation soll außerdem Aufschluss darüber geben, wie die von der Bundesregierung vorbereiteten und vom Bundestag getroffenen Entscheidungen vor Ort umgesetzt werden (Umsetzungskontrolle). Nur so lässt sich eventuell identifizieren, ob und wo nachgesteuert werden muss.

Die Frage nach der Wirksamkeit der eigenen Strategie wird in der laufenden Debatte jedoch weitestgehend ausgeklammert.<sup>25</sup> Die Masse der Parlamentarier und der Regierungsvertreter scheint von den Erfolgsaussichten dieser Strategie in einem Maße überzeugt zu sein, dass sie diese nicht infrage stellt. Gerade das verhindert allerdings eine ergebnisoffene Evaluation und verzerrt die Bewertung zwangsläufig. Der Aporie, trotz vermeintlich richtiger Strategie nicht erfolgreich zu sein, können Planer, politische Berater und Entscheider jedoch nur entkommen, wenn sie alles hinterfragen, was sie bisher als sicher angenommen haben. Es geht folglich um mehr als nur eine Ergebnisevaluation und eine Umsetzungskontrolle, wie sie im Zuge der Bundestagsdebatte gefordert wurden. Eine Evaluation im vollen Sinne muss alle drei oben dargestellten Elemente umfassen, also auch die Wirksamkeit der angewandten Strategie überprüfen.

Im Folgenden wird analysiert, welchen Beitrag der Fortschrittsbericht der Bundesregierung zu einer umfassenden Evaluation leisten kann. Diese Analyse hält sich im Wesentlichen an die Vorgaben der Afghanistan-Strategie, die im Anschluss kurz skizziert werden.

<sup>21</sup> Markus Kaim/Pia Niedermeier, *Zur Zukunft des deutschen ISAF-Einsatzes. Sicherheitspolitische Schlüsselfragen für die Londoner Afghanistan-Konferenz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010 (SWP-Aktuell 8/2010), S. 4.

<sup>22</sup> Vgl. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, *Evaluierung der deutschen Beteiligung an ISAF und des deutschen und internationalen Engagements für den Wiederaufbau Afghanistans seit 2001*, 9.6.2010, Bundestags-Drucksache 17/1964, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/019/1701964.pdf>> (Zugriff am 24.8.2011), und die entsprechende Debatte im Bundestag am 11.6.2010.

<sup>23</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages*, Dezember 2010, S. 4, <[www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2010/2010-12-13-fortschrittsbericht-afghanistan.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-12-13-fortschrittsbericht-afghanistan.property=publicationFile.pdf)> (Zugriff am 1.2.2011). Im Juli 2011 erschien ein weiterer, als Zwischenbericht gekennzeichnete *Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages*, <[www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2011/07/2011-07-04-zwischenbericht-zum-fortschrittsbericht.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2011/07/2011-07-04-zwischenbericht-zum-fortschrittsbericht.property=publicationFile.pdf)> (Zugriff am 24.8.2011).

<sup>24</sup> Ein herausgehobenes Beispiel für die Evaluation der Arbeit eines einzelnen Ressorts ist der Evaluationsbericht 031 des BMZ [wie Fn. 7], der die Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Nordost-Afghanistan untersucht. Derzeit ist nur der Zwischenbericht von 2007 online verfügbar.

<sup>25</sup> Vgl. SPD/Bündnis 90/Die Grünen, *Antrag zur Evaluierung* [wie Fn. 22].

## Stand der deutschen Evaluationsbemühungen

### Ergebnisevaluation im Fortschrittsbericht

Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 einigten sich die Vertreter der internationalen Gemeinschaft und der Regierung der islamischen Republik Afghanistans auf eine gemeinsame Strategie zur Übergabe der Verantwortung für Afghanistan. Das gemeinsame Ziel und der Schwerpunkt dieser Strategie besteht darin, dass die internationale Gemeinschaft die Sicherheitsverantwortung für das gesamte Land auf die zuständigen afghanischen Stellen transferiert. Die in London beschlossene und zuvor unter den Teilnehmern der Konferenz abgesprochene multilaterale Strategie ist Grundlage für das Vorgehen der in Afghanistan engagierten Ressorts der Bundesregierung. Die Bundesregierung veröffentlichte ihre Überlegungen zu einer deutschen Strategie im Januar 2010 unter dem Titel »Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz«.<sup>26</sup> Dieses Grundlagenpapier dient in dieser Studie neben dem Fortschrittsbericht vom Dezember 2010 als Bezugspunkt für eine Evaluation der systematischen Analyse und Bewertung des ressortübergreifenden Afghanistan-Engagements durch die Bundesregierung.

Als Ziel ihres ressortübergreifenden Engagements definiert die Bundesregierung ein stabiles Afghanistan. Daraus leitet sie als zu erreichenden Ziel-Zustand ein Afghanistan ab, »das Terroristen keinen Rückzugsraum wie vor dem 11. September 2001 bietet, in dem die afghanische Verfassung Geltung besitzt, in dem staatliche Organe die Sicherheit und die grundlegenden staatlichen Dienstleistungen garantieren können«.<sup>27</sup> Für alle politischen Gruppen in diesem zukünftigen Afghanistan sollen außerdem der Verzicht auf Gewalt zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele, die Loslösung vom Terrorismus und die Anerkennung des Verfassungsrahmens und der Menschenrechte als

nicht verhandelbare »rote Linien« gelten.<sup>28</sup> Grundvoraussetzung für ein in diesem Sinne stabiles Afghanistan ist nach Ansicht der internationalen Gemeinschaft ein staatsweit durchgesetztes Gewaltmonopol der Zentralregierung in Kabul.

Tabelle 1 skizziert, wie die Ziele im Fortschrittsbericht für die drei Handlungsfelder Entwicklung, Sicherheit und Regierungsführung operationalisiert werden, die die internationale Gemeinschaft als entscheidend für Afghanistan identifiziert hat.<sup>29</sup> Sie stellt den aktuellen Ist-Zustand – abstrahiert aus den Aussagen des Fortschrittsberichts –, den angestrebten Ziel-Zustand, die angelegten Kriterien sowie die Indikatoren dar, anhand derer gemessen werden soll, ob der Ziel-Zustand in den einzelnen Handlungsfeldern erreicht wurde.

Im Folgenden werden die Aussagen des Fortschrittsberichts zu den einzelnen Handlungsfeldern vor dem Hintergrund der Anforderungen an eine Evaluation ausführlicher dargestellt. Darauf aufbauend werden sie unter der Fragestellung bewertet, ob die festgesetzten Kriterien und Indikatoren eine Aussage über Erfolg oder Misserfolg der Intervention ermöglichen (Ergebnisevaluation).

Analog dazu wird die Evaluation der Strategie untersucht. Zum einen wird überprüft, ob die geplante Strategie und das tatsächliche Handeln dokumentiert wurden und somit eine Kontrolle möglich ist. Zum anderen wird analysiert, ob die geplante Strategie und die ihr zugrundeliegenden Annahmen über Ursache-Wirkungs-Beziehungen offengelegt wurden. Dies böte die Grundlage für eine Wirkungsanalyse.

Die Folgerungen, die aus der Darstellung und Bewertung der Aussagen im Fortschrittsbericht gezogen werden können, geben Anhaltspunkte dafür, wie eine Evaluation in Zukunft optimiert werden könnte, damit sie zielgerichtetes Lernen unterstützt.

<sup>26</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz*, Berlin, 25.1.2010, <[www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/\\_Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan.property=publicationFile.pdf/2009-11-18-dokument-afghanistan](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan.property=publicationFile.pdf/2009-11-18-dokument-afghanistan)> (Zugriff am 1.2.2011).

<sup>27</sup> Ebd., S. 1.

<sup>28</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 7 und S. 62.

<sup>29</sup> Im Fortschrittsbericht werden die in dieser Studie als »Handlungsfelder« benannten Bereiche als »Aufgabengebiete« bezeichnet (ebd., S. 4).

**Tabelle 1**
**Zusammenhang zwischen Ziel, Ziel-Zuständen, Kriterien, Indikatoren und Ist-Zuständen im Fortschrittsbericht Afghanistan**

<i>Ziel</i>	<i>Handlungsfeld</i>	<i>Ziel-Zustand</i>	<i>Kriterien</i>	<i>Indikatoren</i>	<i>Ist-Zustand</i>
stabiles Afghanistan	Entwicklung	nicht formuliert	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ generelle Entwicklungsmöglichkeiten eines Menschen in einem spezifischen Land</li> <li>▶ durchschnittliche Lebenserwartung</li> <li>▶ Jahre des Schulbesuchs</li> <li>▶ Bruttonationaleinkommen</li> </ul>	Human Development Index (HDI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 181. Platz HDI 2009</li> <li>▶ 155. Platz HDI 2010</li> </ul>
	Sicherheit	staatliches Gewaltmonopol	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ einheimische Sicherheitskräfte</li> <li>▶ Bewegungsfreiheit für Mitarbeiter von Entwicklungshilfeorganisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Anzahl und Ausbildungsstand der einheimischen Sicherheitskräfte</li> <li>▶ sicherheitsrelevante Zwischenfälle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kein staatliches Gewaltmonopol</li> <li>▶ unterschiedliche Sicherheitslage in den einzelnen Distrikten</li> </ul>
	Regierungsführung	effektive Aus- übung der Staats- gewalt	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Regierungsführung</li> <li>▶ Verwaltungsstrukturen</li> <li>▶ Legitimität der Regierung</li> <li>▶ Staatsfinanzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Wahlen</li> <li>▶ Meinungsumfrage/Ansehen der Regierung bei Bevölkerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ kein staatliches Gewaltmonopol</li> <li>▶ keine unabhängige, unparteiliche Justiz</li> <li>▶ Korruption</li> <li>▶ keine gute Regierungsführung</li> </ul>



## Handlungsfeld Entwicklung

Die Verfasser des Fortschrittsberichts verzeichnen im Handlungsfeld *Entwicklung* deutliche Fortschritte seit Beginn des Engagements. Noch immer ist Afghanistan aber eines der ärmsten Länder der Welt. Es belegt auf dem Human Development Index 2010 (HDI 2010) vom November 2010 den 155. Platz von 169 gelisteten Staaten.<sup>30</sup> Bei ihrer Bestandsaufnahme haben die Autoren des Berichtes allerdings noch den HDI 2009 verwendet, in dem Afghanistan den 181. und damit vorletzten Rang einnimmt.<sup>31</sup> Der zu erreichende *Ziel-Zustand* ist im Fortschrittsbericht für das Handlungsfeld Entwicklung nicht explizit festgelegt. Seine Autoren vermeiden somit eine Antwort auf die Frage, *wohin* die Entwicklungsbemühungen in Afghanistan führen sollen. Diese mangelnde Operationalisierung des Ziel-Zustandes birgt die Gefahr einer gewissen Beliebigkeit der Bewertung.

Dabei könnten die Autoren auf international anerkannte Definitionen zurückgreifen. Die Vereinten Nationen sehen als Ziel aller Entwicklungsmaßnahmen die sogenannte »human security« an, die den Einzelnen und die Zivilgesellschaft fokussiert, nicht den Staat.<sup>32</sup> In diesem Paradigma der Entwicklungszusammenarbeit ist die physische Sicherheit des Individuums lediglich eine notwendige Voraussetzung, um die Freiheiten und die Entwicklungsmöglichkeiten des Menschen zu vergrößern.<sup>33</sup> Die besten Rahmenbedingungen für die Verwirklichung von »human security« bietet ein Staat, in dem der Einzelne über zivilgesellschaftliche Strukturen mit den Staatsorganen in Verbindung steht und auf diesem Wege Einfluss auf den Staat ausüben kann.<sup>34</sup> Einen Staat, in dem die Beziehung zwischen Staatsapparat und Gesellschaft intakt ist, definiert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in ihren Richtlinien zum Statebuilding in Konfliktsituationen und im Zustand fragiler Staatlichkeit als resilient bzw. »stabil«.<sup>35</sup> Aus dieser Vor-

stellung von Stabilität leitet sie ab, welche Ziele Interventionen wie die in Afghanistan verfolgen und wie ein »end state« beschaffen sein sollte:

1. Er muss fähig, verlässlich und verantwortungsvoll sein.
2. Die Verteilung politischer Macht und ökonomischer Ressourcen muss auf Grundlage eines friedlichen, rückhaltlosen Austausches innerhalb der Gesellschaft stattfinden.
3. Teil dieses Austausches muss auch die Anpassung der Gesellschaft und ihrer Institutionen sein.<sup>36</sup>

Diese Forderungen verdeutlichen zweierlei. Erstens sind die Kriterien, die unter Punkt 1 genannt werden, normativ; ob sie erfüllt werden oder nicht, lässt sich in der Praxis objektiv schwer nachweisen. Zweitens wird Statebuilding, das zum Erreichen des »end state« betrieben werden muss, fast ausschließlich von internen Akteuren getragen. Externe Akteure haben nur sehr wenig Einfluss auf diesen Prozess und sollten lediglich eine unterstützende Rolle spielen.<sup>37</sup> Zumindest kann mit einer teilweise militärischen Intervention wie in Afghanistan wohl kaum ein Staat herbeigeführt werden, wie er in der anspruchsvollen OECD-Definition beschrieben wird. Denn die Stabilitätskriterien dieser Definition gehen weit über das im Fortschrittsbericht vorherrschende Leitmotiv des staatlichen Gewaltmonopols hinaus. Daher sollte in der derzeitigen Phase der Konfliktbearbeitung im Handlungsfeld Entwicklung der Ziel-Zustand auch sehr viel elementarer und bescheidener gefasst werden.

Eine praktikablere Definition bietet Koehler an. Für ihn geht es bei Entwicklungen im Rahmen von Interventionen wie in Afghanistan um »intendierte und geplante Veränderungen, die eine mit der etablierten Staatenwelt kompatible gesellschaftliche und soziale Ordnung« schaffen sollen.<sup>38</sup> Abgeleitet von dieser Definition lassen sich Kriterien maßschneidern, die auf das entsprechende Einsatzland und auf das verfolgte Ziel besser zutreffen und aussagekräftiger sind als der im Fortschrittsbericht verwendete HDI. Dieser trifft lediglich Aussagen über die generellen Entwicklungsmöglichkeiten eines Menschen in einem spezifischen Land. Dazu indiziert er die durchschnittlichen Lebenserwartungen, Jahre des Schulbesuchs und das Brutto-

<sup>30</sup> Vgl. United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Index (HDI) – 2010 Rankings*, <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>> (Zugriff am 1.2.2011).

<sup>31</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 85.

<sup>32</sup> Vgl. Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York 2003, S. 2, <<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1250396>> (Zugriff am 23.6.2011).

<sup>33</sup> Ebd., S. 4.

<sup>34</sup> Ebd., S. 3.

<sup>35</sup> Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict*

and Fragility. Policy Guidance, Paris: OECD Publishing, 2011 (DAC Guidelines and Reference Series), S. 20f, <<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4311031e.pdf>> (Zugriff am 25.8.2011).

<sup>36</sup> Ebd., S. 22.

<sup>37</sup> Ebd., S. 20.

<sup>38</sup> Koehler, *Empirische Interventionsforschung* [wie Fn. 8], S. 220.

ationaleinkommen und bringt diese Indizes in eine Rangfolge.<sup>39</sup>

Das Ziel einer mit den Geberländern kompatiblen gesellschaftlichen und sozialen Ordnung liegt auch insofern nahe, als Entwicklungszusammenarbeit Institutionen benötigt, die als Schnittstelle zwischen dem Geber und dem Empfänger von Leistungen dienen können. Diese Rolle könnten in Afghanistan auf lokaler Ebene die formalisierten Gemeindeentwicklungsräte (Community Development Council, CDC) spielen. Deren Aufgabe ist es, kommunale Entwicklungspläne zu entwerfen und als Ansprechpartner für Nichtregierungsorganisationen und staatliche Geber zu fungieren.<sup>40</sup>

Die Betonung des formalen Indikators »Vorhandensein eines Gemeinderates« gerade im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit böte auch den Vorteil, dass lokale und kulturelle Eigenheiten berücksichtigt würden und die Entwicklung nicht auf eine bestimmte »Idealgesellschaft« hinauslaufen müsste. Traditionelle Gremien wie Gemeinderäte, die über Projekte nach eigenen Kriterien entscheiden, bieten somit auch die Gewähr für eine Entwicklung, die nicht der Vorstellung der Geber, sondern der Vorstellung der Empfänger entspricht.

Es gibt viele negative Erfahrungen mit dem von externen Akteuren betriebenen Aufbau von Staatsstrukturen nach dem Vorbild westlicher Bürokratien. Daher wäre kritisch zu fragen, ob sich die Organisation der Entwicklungszusammenarbeit nicht noch

besser an lokale Gegebenheiten anpassen sollte. Dies entspräche grundsätzlich auch der oben dargestellten Vorstellung der OECD. Wenn die vorhandenen lokalen Strukturen gestärkt würden und aus ihnen von unten staatliche Strukturen aufwüchsen, wären diese mit Sicherheit mit den zivil-gesellschaftlichen Strukturen verbunden. Und dies ist der OECD zufolge ein Garant für einen dauerhaft stabilen Staat.

Entwicklungsmaßnahmen als Mittel einer Intervention wie in Afghanistan anzusehen wirft noch ein weiteres Problem auf. In diesem Fall stellt sich die Frage, wie viel Entwicklung notwendig ist, um ein »ausreichendes« Maß an Stabilität in Afghanistan zu erreichen. Anders gewendet und auf ein eigennütziges westliches Motiv verengt: Wie viel Entwicklung wäre nötig, damit von Afghanistan keine terroristische Bedrohung für Deutschland oder die westliche Welt ausgeht? Diese Frage ist, abgesehen von ihren problematischen moralischen Implikationen, empirisch nur schwer zu beantworten. Immerhin zeigt sie an, dass »Entwicklung« in einer anderen Dimension verortet sein könnte als »Stabilität« – das Ziel der Mission in Afghanistan. Selbst nach einer Beendigung des gesamtstaatlichen Engagements für Afghanistan wird Deutschland folglich wohl seine Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan fortsetzen. Das ist insofern nicht unwahrscheinlich, als es Entwicklungszusammenarbeit auch schon vor dem gewaltsam herbeigeführten Regimewechsel im Jahr 2001 gab. Entwicklungszusammenarbeit ist überdies von dem Vorhandensein eines staatlichen Gewaltmonopols weitgehend unabhängig. Entscheidend ist, dass in einem bestimmten Gebiet die Ausübung von Gewalt wirksam kontrolliert wird. Wenn das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit die auf das Individuum bezogene »human security« ist, stehen eher die lokalen Gegebenheiten im Vordergrund, die auf den Menschen direkt einwirken. Ob die physische Unversehrtheit des Einzelnen und seine Entwicklungsmöglichkeiten dabei durch den Staat oder einen lokalen Akteur gewährleistet werden, ist eher zweitrangig.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Vgl. zur Zusammensetzung des HDI <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_TechNotes\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_TechNotes_reprint.pdf)> (Zugriff am 22.2.2011). Die mangelnde Aussagekraft des HDI in Bezug auf die Stabilität eines Staatswesens lässt sich am Beispiel Tunesiens aufzeigen: Das Land, in dem es 2011 zu einem Umsturz kam, belegte im HDI 2010 den 81. Platz und rangierte damit zwei Plätze vor der Türkei. Anscheinend ist der HDI also nicht geeignet, anzuzeigen, wie es um die Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Staatsapparat in einem Staat bestellt ist, da er aufgrund seiner Zusammensetzung partizipatorische Elemente nicht berücksichtigt.

<sup>40</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 88f. Ein Bericht des US-amerikanischen Committee on Foreign Relations weist als Ergebnis einer zweijährigen Untersuchung auf die herausragende Bedeutung der CDCs für die Entwicklungszusammenarbeit hin. Vgl. Committee on Foreign Relations, United States Senate, *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan. A Majority Staff Report*, 112th Congress, first session, 8.6.2011, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2011, S. 25ff, <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=112\\_cong\\_senate\\_committee\\_prints&docid=f:66591.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=112_cong_senate_committee_prints&docid=f:66591.pdf)> (Zugriff am 23.6.2011).

<sup>41</sup> Dies scheint speziell auf Afghanistan zuzutreffen, wenn die Beobachtungen von Barfield richtig sind, dass in der Geschichte des Landes ein auf dem gesamten Staatsgebiet erfolgreich durchgesetztes staatliches Gewaltmonopol eher die Ausnahme als die Regel war. Vgl. Thomas Barfield, *Afghanistan. A Cultural and Political History*, Princeton, NJ u.a.: Princeton University Press, 2010, S. 67ff.

## Handlungsfeld Sicherheit

Beim Handlungsfeld *Sicherheit* richtet sich das Hauptaugenmerk des Fortschrittsberichts auf den Bereich des Regionalkommandos Nord. Deutschland trägt im Rahmen der ISAF-Mission seit 2006 die Verantwortung für dieses Kommando. Außerdem liegen hier auch die deutschen Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit und des zivilen Wiederaufbaus.

Von dem *Ist-Zustand* in diesem aus neun Provinzen bestehenden Regionalkommando zeichnet der Fortschrittsbericht ein vielschichtiges Bild. Die Sicherheitslage sei zwar insgesamt besser als in den übrigen Landesteilen, habe sich aber im Vergleich zum Jahr 2006 verschlechtert. Auch gebe es zwischen den einzelnen Provinzen erhebliche Unterschiede. Während in den Provinzen Badakhschan und Balkh der zivile Wiederaufbau im Vordergrund stehe, werden in Faryab, Kundus und Baghlan Aufständische bekämpft. In diesen Provinzen herrsche ein bewaffneter nicht-internationaler Konflikt. Die paschtunischen Siedlungsgebiete dienten den Aufständischen als Rekrutierungs- und Rückzugsraum, im Norden überquerten ausländische Kämpfer die Grenze nach Afghanistan.<sup>42</sup>

Der Fortschrittsbericht teilt das Gebiet des Regionalkommandos Nord für die Darstellung des Ist-Zustandes in vier unterschiedliche Kategorien ein, die nach dem Grad der Bewegungsfreiheit für Personal von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bei Tageslicht differenziert sind.<sup>43</sup>

Im Gegensatz zum Handlungsfeld Entwicklung ist für das Handlungsfeld Sicherheit – wenn auch nur implizit – ein *Ziel-Zustand* definiert. Angestrebt werden ein staatliches Gewaltmonopol und genügend Sicherheitskräfte, die in der Lage sind, dieses Monopol in Afghanistan überall und jederzeit durchzusetzen. Dieser Ziel-Zustand ist direkt abgeleitet aus dem Leitmotiv »Stabilität«.<sup>44</sup> Der Weg zu diesem Ziel-Zustand

ist in zwei Bereiche unterteilt, bei denen jeweils Maßnahmen operationalisiert und Indikatoren genannt werden, die den Grad der Zielerreichung anzeigen sollen.

1. Zum einen geht es um die Quantität und Qualität der *Sicherheitskräfte*. Dabei ist nicht nachvollziehbar, wie die als erforderlich identifizierte Anzahl an Polizisten und Soldaten hergeleitet wird. Im Fortschrittsbericht werden dafür keinerlei Kriterien genannt. Weder die Topographie des Landes oder die Größe der Bevölkerung noch eine Bedrohungsanalyse oder die finanziellen Möglichkeiten des Staates scheinen eine Rolle zu spielen. Diese Praxis kann zu einer beliebigen Änderung der Anzahl zu rekrutierender und auszubildender Sicherheitskräfte führen. Das verdeutlicht auch eine Aussage des damaligen ISAF-Oberkommandierenden General Petraeus. Vor einem Ausschuss des amerikanischen Senats äußerte er in einer Anhörung am 15. März 2011, dass für ein sicheres Afghanistan 378 000 Soldaten und Polizisten nötig seien.<sup>45</sup> Selbst wenn diese Zahl nur vorübergehend gelten sollte, um abziehende ISAF-Truppen zu ersetzen, ist sie doch um rund 70 000 höher als die Zahl, die im Fortschrittsbericht genannt wird. Dieser beziffert die Anzahl der notwendigen Sicherheitskräfte auf 305 600.<sup>46</sup>

Auch die Parameter für die Bewertung der Qualität der Sicherheitskräfte sind nicht transparent. Bei dem im Fortschrittsbericht verwendeten Rating-System bleibt unklar, was genau es anhand welcher Kriterien bewertet. Der Bericht verweist lediglich auf die sogenannten Rating Definition Levels (RDL). Bei der Kategorisierung wird ein Teil der afghanischen Verbände beispielsweise als »Effective with Advisors«, ein Teil als »Effective with Assistance« und ein Teil als »Indepen-

afrikas –, scheint er seit 2011 skeptischer betrachtet zu werden. Vgl. zu diesem Thema beispielsweise Manfred Schäfers, »Hilfe nur für Potentaten?«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.2.2011, S. 1.

<sup>45</sup> Vgl. Karen DeYoung, »Petraeus: Taliban Momentum Halted in Afghanistan, but Harder Fighting Ahead«, in: *Washington Post*, 16.3.2011, <[www.washingtonpost.com/world/petraeus-taliban-momentum-halted-in-afghanistan-but-harder-fighting-ahead/2011/03/15/AB33TEX\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/petraeus-taliban-momentum-halted-in-afghanistan-but-harder-fighting-ahead/2011/03/15/AB33TEX_story.html)> (Zugriff am 17.3.2011).

<sup>46</sup> Nach derzeitigen Planungen hält die internationale Gemeinschaft insgesamt circa 305 600 Sicherheitskräfte für notwendig, um das Gewaltmonopol des Staates in Afghanistan wirksam durchzusetzen. Davon entfallen 171 600 auf die afghanische Nationalarmee und 134 000 auf die afghanische Polizei. Diese Sollstärken sollen bis Oktober 2011 erreicht werden. Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 19ff.

<sup>42</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 13f.

<sup>43</sup> Ebd., S. 15 (in der Grafik sind die vier Kategorien jeweils farblich – grün, gelb, orange und rot – gekennzeichnet).

<sup>44</sup> Da es hier lediglich um die Bewertung der Evaluation des Fortschrittsberichts geht, wird nicht der Frage nachgegangen, ob ein stabiler Staat, der unter Umständen mithilfe seiner Sicherheitskräfte die Austragung gesellschaftlicher Konflikte unterdrückt, das erstrebenswerte Ergebnis einer Intervention sein kann. War eine solche repressive Stabilität bis 2010 durchaus noch ein Zustand, in dem der Westen scheinbar gegen die Bedrohungen des Terrorismus geschützt war – dies suggerierten zumindest die Autokraten in den seit 2011 in Aufruhr und Umbruch befindlichen Staaten Nord-

dent« eingestuft.<sup>47</sup> Die afghanischen Einheiten zu kategorisieren, ohne dabei offenzulegen, welche Kriterien herangezogen werden, fördert den Verdacht, es handle sich um eine subjektive, schlimmstenfalls beliebige Einordnung.

Außerdem schweigt der Fortschrittsbericht zu einem wesentlichen Punkt: Es fehlt eine Aussage über die Motivation der Sicherheitskräfte, das Gewaltmonopol des Staates durchzusetzen. Diese Frage ist eng mit der nach der Loyalität zum Staat und der Bereitschaft verbunden, darauf zu verzichten, vorhandene Gewaltmittel zur Durchsetzung von Partikularinteressen zu nutzen.<sup>48</sup> Das Kriterium der Loyalität wäre für eine aussagekräftige Evaluation noch zu ergänzen, selbst wenn die Messung auch in diesem Fall in der Praxis schwierig sein wird.

2. Der zweite Bereich ist die *Sicherheitslage* als solche. Das Messen von Sicherheit birgt zwei definitorische Probleme, mit denen sich die Verfasser des Fortschrittsberichts allerdings nicht befassen.

Die erste Schwierigkeit liegt darin, dass der Begriff »Sicherheit« unterschiedlich verstanden werden kann. Nach einem sehr engen Verständnis ist Sicherheit Schutz vor willkürlicher Gewalt. Dem steht das weiter gefasste Verständnis der »human security« der Vereinten Nationen gegenüber. Danach umfasst Sicherheit auch die Garantie von Menschenrechten, »good governance«, den Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung und die Gewähr, dass jeder Mensch die Möglichkeit hat, sein Potential voll auszuschöpfen.<sup>49</sup>

Die Verfasser des Fortschrittsberichts legen den Schwerpunkt auf die Herstellung und Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols. Das lässt vermuten, dass die internationale Gemeinschaft zuvorderst Sicherheit im engeren Sinne herstellen möchte. Dies ist auch insofern nachvollziehbar, als Gewaltkontrolle eine wesentliche Voraussetzung für jedes Gemein-

wesen ist.<sup>50</sup> Der Schutz vor willkürlicher Gewalt ist außerdem die Grundlage für jede weitere Entwicklung in Richtung »human security«. »Human security« könnte ein möglicher Ziel-Zustand für Afghanistan sein, *nachdem* die ISAF aus dem Land abgezogen ist. Diese erweiterte Form der Sicherheit würde dann vor allem mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit herbeizuführen sein.

Abgesehen von der Begriffsdefinition ist Sicherheit ein multidimensionales Phänomen. Will man sie messen und bewerten, müssen drei Fragen beantwortet werden:

1. Sicherheit für wen?
2. Sicherheit wovon?
3. Sicherheit durch wen?<sup>51</sup>

Aus der Fülle möglicher Antworten auf diese drei Fragen wählt der Fortschrittsbericht lediglich eine Facette aus: Im Papier wird bewertet, wie sicher das Umfeld für Personal der Entwicklungszusammenarbeit in einem bestimmten Gebiet *bei Tageslicht* ist. Dabei bleibt allerdings intransparent, wie die Bewertung von Sicherheit zustande kommt. Ein Kriterium scheint die Anzahl der sogenannten »sicherheitsrelevanten Zwischenfälle« sowie der getöteten Soldaten und Zivilisten zu sein.

Die Festlegung auf das Kriterium Sicherheit für Personal der Entwicklungszusammenarbeit mag auf den ersten Blick überraschen. Denn in der aktuellen Diskussion über die Aufstandsbekämpfung (Counterinsurgency, COIN) steht der Schutz der Bevölkerung stets im Mittelpunkt.<sup>52</sup> Nach der gängigen Doktrin sollen die Aktivitäten der ISAF mit Schwerpunkt diesem Zweck dienen. Eine mögliche und auf der Hand liegende Folge daraus wäre, in geeigneter Form das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zu messen.

Die Operationalisierung im Fortschrittsbericht bezieht sich in erster Linie auf den militärischen Auftrag der ISAF und das Bundestagsmandat, das dem Einsatz der Bundeswehr zugrunde liegt. Die Bundeswehr soll mandatsgemäß ein Maß an Sicherheit

<sup>47</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 21.

<sup>48</sup> Vgl. z.B. das Interview des Journalisten Marc Thörner mit einem Vertreter der paschtunischen Minderheit in der Provinz Balkh im Oktober 2009, abgedruckt bei Tillmann Schmalzried, *Zur Rolle der Taliban in den nordafghanischen Provinzen Balkh und Sar-e Pol*, Göttingen, Oktober 2010 (Menschenrechtsreport Nr. 65 der Gesellschaft für bedrohte Völker), S. 10ff, <[www.gfbv.de/show\\_file.php?type=inhaltsDok&property=download&id=2057](http://www.gfbv.de/show_file.php?type=inhaltsDok&property=download&id=2057)> (Zugriff am 28.2.2011).

<sup>49</sup> Vgl. Commission on Human Security, *Human Security Now* [wie Fn. 32], S. 4.

<sup>50</sup> Vgl. Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und physiogenetische Untersuchungen*, Bd. 2: *Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1997 (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 159), S. 287f.

<sup>51</sup> Eine differenzierte Betrachtung der Komplexität des Sicherheitsbegriffes bietet Koehler, *Empirische Interventionsforschung* [wie Fn. 8], S. 226ff.

<sup>52</sup> Die Grundzüge der in Afghanistan verfolgten Strategie werden im Abschnitt *Kernannahmen der Strategie* (S. 23ff) näher ausgeführt.

gewährleisten, das es dem Personal der Vereinten Nationen und von Hilfsorganisationen ermöglicht, in einem sicheren Umfeld zu arbeiten.<sup>53</sup>

Im Handlungsfeld Sicherheit prüft der Fortschrittsbericht also, wie gut das Militär seinen Auftrag ausführt. Evaluert wird aber nicht, ob ein staatliches Gewaltmonopol existiert und ob die Bevölkerung vor dem willkürlichen Einsatz von Gewalt geschützt ist. Dazu ist der Bericht von seinem Ansatz her auch gar nicht in der Lage. Erstens lassen sich aus der Sicherheitslage von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit keine Schlüsse auf die Sicherheit der Bevölkerung ziehen. Zweitens erlaubt die Messung der Sicherheit bei Tageslicht keine validen Aussagen über die Sicherheit der Bevölkerung, die rund um die Uhr in den Gebieten wohnt. Außerdem steht in Frage, inwieweit Entwicklungsmaßnahmen überhaupt ein Gefühl von Sicherheit in eigentlich unsicheren Gebieten vermitteln können.<sup>54</sup> Sollte dies nicht der Fall sein, wäre die Operationalisierung im Fortschrittsbericht zwar im Hinblick auf den Einsatz des Militärs und dessen Auftrag sinnvoll. Aussagen über den Erfolg des ressortübergreifenden Engagements im Sinne einer Verbesserung der Sicherheit könnte er aber nicht treffen.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die Kriterien im Handlungsfeld Sicherheit hinsichtlich des militärischen Hauptauftrages aussagekräftig sind: ein sicheres Umfeld für die afghanischen Staatsorgane und für Mitarbeiter zu schaffen, die humanitäre Hilfe leisten und Afghanistan wieder aufbauen sollen, und die afghanischen Sicherheitskräfte aufzubauen. Sie können aber nicht bewerten, inwieweit jederzeit ein staatliches Gewaltmonopol besteht. Sie sind außer-

dem nicht in der Lage festzustellen, ob die staatlichen Machtmittel zur Befriedigung von Partikularinteressen missbraucht werden. Die Problematik der Partikularinteressen und der Loyalität der Vertreter der Zentralregierung verweist auf einen blinden Fleck sowohl in der Evaluation als auch in den Grundannahmen, die der Planung der Intervention zugrunde liegen.

Die Annahme, ein sicheres Umfeld für die afghanischen Behörden führe zu einem staatlichen Gewaltmonopol, setzt unter anderem voraus, dass die afghanischen Staatsorgane gewillt sind, dieses Monopol durchzusetzen. Die Aussagen des Fortschrittsberichts zum Handlungsfeld Regierungsführung lassen jedoch daran zweifeln, dass dies zutrifft.<sup>55</sup> Die Aufgabe, die »Regierung von Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit, auch und besonders zum Schutz der Bevölkerung« zu unterstützen, könnte das Militär folglich in ein Dilemma führen.<sup>56</sup> Wenn die Staatsorgane durch willkürliche, von Partikularinteressen bestimmte Entscheidungen selber zu einem Faktor werden, der die Sicherheit der Bevölkerung gefährdet, wie dies manche Quellen suggerieren, entsteht ein Problem. Als willkürlich empfundene, von Regierungsvertretern erlassene Sanktionen gegen Teile der Bevölkerung gelten als eine Ursache von Aufständen.<sup>57</sup> Die Möglichkeit, dass die Regierung selber ein Sicherheitsrisiko darstellen und die internationale Gemeinschaft durch Unterstützung der einheimischen Regierung den Aufstand anheizen könnte, wird in der momentanen Operationalisierung der Sicherheitslage ausgeblendet.

## Handlungsfeld Regierungsführung

Im Handlungsfeld *Regierungsführung* ist der Ziel-Zustand implizit über die Mängel des Ist-Zustands definiert. Vor allem fehle ein staatliches Gewaltmonopol – ein Punkt, der schon im Handlungsfeld Sicherheit negativ zu Buche schlug. Einer guten Regierungsführung stehe die »mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit [entgegen], eine von politischen und individuellen Einflüssen unabhängige Verwaltung und Justiz aufzubauen«

<sup>53</sup> Deutscher Bundestag, *Antrag der Bundesregierung: Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der Nato auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1943 (2010) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, Bundestags-Drucksache 17/4402, 13.1.2011, S. 2, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/044/1704402.pdf>>. Die Formulierung im Mandat ist identisch mit den Formulierungen der vorangegangenen Anträge, denen der Bundestag jährlich zugestimmt hat.

<sup>54</sup> Vgl. Koehler, *Empirische Interventionsforschung* [wie Fn. 8], S. 223, oder Eli Berman/Joseph H. Felter/Jacob N. Shapiro/Michael Callen, *Do Working Men Rebel? Insurgency and Unemployment in Afghanistan, Iraq and the Philippines*, San Diego: University of California, Oktober 2010, <[www.princeton.edu/~jns/publications/BCFS\\_UV\\_2010.pdf](http://www.princeton.edu/~jns/publications/BCFS_UV_2010.pdf)> (Zugriff am 5.9.2011).

<sup>55</sup> Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 41.

<sup>56</sup> Bundestags-Drucksache 17/4402 [wie Fn. 53], S. 2.

<sup>57</sup> Vgl. Koehler, *Empirische Interventionsforschung* [wie Fn. 8], S. 220.

und die Korruption zu bekämpfen.<sup>58</sup> Dies und die Tatsache, dass die bisher durchgeführten Wahlen von Betrugs- und Fälschungsvorwürfen überschattet waren, beeinträchtigt die Legitimität der Regierung. Bei den Staatsfinanzen – so die Prognose – werde Afghanistan auf absehbare Zeit von internationaler Unterstützung abhängig sein. Der Fortschrittsbericht trifft für dieses Handlungsfeld also sehr klare Aussagen. Allerdings sind auch hier die Kriterien und Indikatoren, die in den einzelnen Teilbereichen verwendet werden, nicht transparent. Dies wird besonders deutlich, wenn von einer »effektive[n] Ausübung der Staatsgewalt« die Rede ist.<sup>59</sup>

Implizit wird deutlich, dass unter Staatsgewalt ein Steuerungsmonopol bei der Gewaltausübung, in Rechtssachen, bei der Vergabe von Kontrollrechten und bei der Einnahme von Steuern gemeint sein dürfte, wie es als Basis eines Gemeinwesens nötig ist.<sup>60</sup> Diese Vermutung wird dadurch untermauert, dass negative Erscheinungen wie beispielsweise Korruption, Mängel in der Verwaltung und Justiz, Klientelwirtschaft und fehlendes staatliches Gewaltmonopol angesprochen werden.

Welche Voraussetzungen dieses Steuerungsmonopol allerdings erfüllen sollte, um als »effektiv« bewertet zu werden, wird nicht ausgeführt. Eine Folge dieses Defizits kann es sein, dass die Intervenierenden nicht in der Lage sind, gesellschaftstypische Steuerungsformen in Afghanistan angemessen zu bewerten. Unter Umständen legen sie einen westlichen Maßstab an, um Effektivität zu messen. Was aber der Intervenierende als effektiv beurteilt, muss nicht gleichzeitig bei der einheimischen Bevölkerung als effektiv gelten. Und das Urteil der Bevölkerung ist in diesem Fall relevant.

Im Handlungsfeld Regierungsführung spielt nicht zuletzt die Legitimität der Regierung eine herausgehobene Rolle. Auch bei diesem Aspekt stößt die Evaluation im Fortschrittsbericht an ihre Grenzen. Seine Autoren versuchen Legitimität indirekt zu messen. Nach ihrer Annahme besitzt eine Regierung dann Legitimität, wenn sie öffentliche Güter wie Wohlfahrt und Sicherheit in ausreichendem Maße für ihre Bevölkerung bereitstellt. Eine so operationalisierte, indirekte Messung von Legitimität ist aus mehreren Gründen problematisch:

1. Ähnlich wie das Kriterium »effektiv« ist das Kriterium »ausreichend« schwer zu operationalisieren. Objektiv könnte dies, wenn überhaupt, nur anhand landestypischer Kennzahlen geschehen, die sich in einem Staat wie Afghanistan schwer generieren lassen. Eine solche Kennzahl könnte dann trotzdem nur Aussagen über den durchschnittlichen Versorgungsgrad der Bevölkerung erlauben.

2. Generell wird Legitimität subjektiv von jedem Einzelnen unterschiedlich bewertet. Eine objektive, quantitative Messung über Kennzahlen, wie sie unter Punkt 1 vorgeschlagen werden, würde daher nicht zwangsläufig aussagekräftige Ergebnisse bringen.

3. Es gibt unterschiedliche Gründe, eine Regierung als legitim zu empfinden. Bei der gewählten Messmethode steht die funktionale Legitimität im Vordergrund. In diesem Sinne legitim ist eine Regierung, wenn sie die Bevölkerung mit Dienstleistungen und öffentlichen Gütern versorgt. Es besteht allerdings auch die Möglichkeit, dass eine Gesellschaft Legitimität nicht danach beurteilt, wie regiert wird, sondern wer regiert.<sup>61</sup> Die Frage, welche Parteiung oder Person für die Regierung die richtige ist, kann mit kulturellen, ethnischen oder wertebasierten Argumenten beantwortet werden. Daher ist es wichtig festzustellen, nach welchen Gesichtspunkten einer Regierung in einer spezifischen Gesellschaft Legitimität zugesprochen wird. Falls die Frage ausschlaggebend ist, wer regiert, müssen die relevanten Autoritäten identifiziert werden. Im Falle Afghanistans wird häufiger auf die Provinz- und Distriktgouverneure sowie die Amtsinhaber auf der lokalen Ebene verwiesen als auf Vertreter der Zentralregierung.<sup>62</sup>

Zu den Grundsatzproblemen der Messung von Effektivität und Legitimität kommt die mangelnde Operationalisierung von Erscheinungen, die als negativ bewertet werden. Ein Beispiel dafür ist das Phänomen Korruption. Diese hat laut Fortschrittsbericht negative Auswirkungen auf die effektive Erbringung und Verteilung öffentlicher Dienstleistungen und auf die Legitimität. Was hier allerdings genau unter Korruption verstanden wird, bleibt unklar. Beobachter führen an, dass es in Afghanistan schon seit langem einen gewissen Grad an Korruption gegeben habe. Diese Korruption sei in dem Falle funktional, wenn

<sup>58</sup> Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 41.

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> Vgl. Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation* [wie Fn. 50], S. 287.

<sup>61</sup> Vgl. Michael Fitzsimmons, »Hard Hearts and Open Minds? Governance, Identity and the Intellectual Foundations of Counterinsurgency Strategy«, in: *Journal of Strategic Studies*, 31 (Juni 2008) 3, S. 337–365 (338).

<sup>62</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 45.

lokale Autoritäten für gewisse Dienstleistungen bezahlt würden, dafür aber eine entsprechende Gegenleistung erbringen. Dysfunktional werde sie dann, wenn die Autoritäten Geld forderten, ohne dass der Bürger davon profitiere.<sup>63</sup> Um die Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung messen zu können, ist es unverzichtbar, das Phänomen der Korruption klar zu definieren.<sup>64</sup> Solange nicht geklärt ist, was unter Korruption verstanden wird, ist es auch nicht möglich, konzentrierte Gegenstrategien zu entwickeln. Nur eine Analyse der beteiligten Akteure und eine Identifikation der Schädiger und der Geschädigten bietet Ansatzpunkte für eine wirksame Korruptionsbekämpfung.

### Folgerungen für eine Ergebnisevaluation

Der Fortschrittsbericht der Bundesregierung stellt keine Ergebnisevaluation im Sinne dieser Studie dar. Wie für die einzelnen Handlungsfelder ausgeführt, fehlen dafür eine Reihe von Faktoren: die Definition der Ziel-Zustände, deren Operationalisierung, die Festlegung messbarer bzw. auf die Ziel-Zustände ausgerichteter Kriterien und entsprechender Indikatoren. Der Wert des Berichts, der ein Novum in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik darstellt, sollte allerdings nicht unterschätzt werden. Der Bericht kann als eine Art Voruntersuchung der Situation in Afghanistan auf den drei als relevant erachteten Handlungsfeldern Entwicklung, Sicherheit und Regierungsführung bewertet werden. Insofern könnte er als Grundlage einer zukünftigen Evaluation dienen. Abgesehen davon ist er längst überfällig, wenn man bedenkt, dass das gesamtstaatliche Afghanistan-Engagement bereits zehn Jahre dauert.

Bei einer Ergebnisevaluation, die auf der Situationsanalyse des Fortschrittsberichts beruht, wären zusammenfassend folgende Gesichtspunkte zu beachten:

<sup>63</sup> Vgl. Committee on Foreign Relations, United States Senate, *Afghanistan's Narco War: Breaking the Link between Drug Traffickers and Insurgents*, 111th Congress, first session, 10.8.2009, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2009, S. 11, <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_senate\\_committee\\_prints&docid=f:51521.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_senate_committee_prints&docid=f:51521.pdf)> (Zugriff am 26.3.2011).

<sup>64</sup> Vgl. zur Unschärfe des Korruptionsbegriffs beispielsweise Peter Graeff, »Korruption und Sozialkapital: eine handlungstheoretische Perspektive auf die negativen externen Effekte korrupter Akteursbeziehungen«, in: Birger P. Priddat/Michael Schmid (Hg.), *Korruption als Ordnung zweiter Art*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, S. 11–42 (11).

1. In allen drei Handlungsfeldern wird der angestrebte Ziel-Zustand implizit mit dem Stichwort »stabiles Afghanistan« umschrieben. Während der Begriff Stabilität in den Feldern Sicherheit und Regierungsführung sehr eng gefasst wird, ist er im Feld der Entwicklungszusammenarbeit extrem weit gedehnt. Um mittels einer Ergebnisevaluation festzustellen, ob die Situation in Afghanistan einen Truppenabzug rechtfertigt, wäre es nützlich, zunächst von der engen Stabilitätsdefinition auszugehen. Unabhängig von einer Militärpräsenz könnte die Entwicklungszusammenarbeit auf lange Sicht die Verwirklichung von »human security« anstreben.

2. Daraus ergibt sich, dass die Bewerter des Engagements die Kriterien in den einzelnen Handlungsfeldern anpassen müssten.

3. Im Handlungsfeld *Entwicklung* wäre die grundlegende Forderung, eine formale Schnittstelle zwischen Gebern und Empfängern von Hilfeleistungen auf lokaler Ebene zu schaffen. Eine solche Struktur könnte eine nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen, die auf die lokalen und regionalen Erfordernisse zugeschnitten ist. Das Vorhandensein dieser Struktur und ihre praktische Wirksamkeit könnten gleichzeitig als Kriterien für Stabilität und Voraussetzungen für »human security« dienen. Als Indikator böte sich das Kriterium an, ob lokal ein gewählter Gemeindeentwicklungsrat (CDC) vorhanden ist.<sup>65</sup>

4. Im Handlungsfeld *Sicherheit* scheint es zentral zu sein, dass die afghanische Bevölkerung auf lokaler Ebene vor willkürlicher Gewaltanwendung bewahrt wird. Um festzustellen, ob es eine funktionierende Steuerung und Einhegung des Einsatzes von Gewaltmitteln gibt, wäre das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung als Indikator einzuführen. Im Fortschrittsbericht wird als Kriterium die Anzahl und der Qualifizierungsgrad der Sicherheitskräfte verwendet. Dieses Kriterium sollte beibehalten werden, wäre aber in dreierlei Hinsicht zu ergänzen. Erstens müsste die notwendige Anzahl an Sicherheitskräften nachvollziehbar hergeleitet werden. Zweitens müssten die Qualitätskategorien transparent gemacht werden. Drittens wäre die Kategorie der Loyalität der Sicherheitskräfte zusätzlich einzuführen.

<sup>65</sup> Die positive Wirkung dieser lokalen Institution bei der Verteilung von Hilfs- und Projektmitteln wird beispielsweise dargestellt in: Committee on Foreign Relations, *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan* [wie Fn. 40], S. 26f.

5. Am schwierigsten ist es, das Handlungsfeld *Regierungsführung* für eine Evaluation handhabbar zu machen. Denn gute Regierungsführung ist schwer zu messen. Ob ein Bürger seine Regierung für »gut« oder »effizient« hält, entscheidet jeder Einzelne für sich. Außerdem ist unter Umständen nicht maßgebend, wie regiert wird, sondern wer regiert. Hinzu kommt, dass die afghanische Bevölkerung relevante Regierungsführung subjektiv auf lokaler Ebene erlebt, die zentrale Ebene wird vor Ort kaum wahrgenommen. All diese Gründe sprechen dafür, die Regierungsführung anhand lokaler Kriterien zu operationalisieren. Die Betonung der lokalen Ebene würde außerdem den Zusammenhang zwischen den drei Handlungsfeldern deutlich machen, da Sicherheit und Entwicklung schon jetzt auf lokaler Ebene gemessen werden.

## Strategieevaluation

Eine aussagekräftige Strategiebewertung hat zwei Komponenten. Zum einen kontrolliert sie, inwiefern die geplante Strategie umgesetzt wurde. Zum anderen analysiert sie die Wirkung der angewandten Strategie. Diese beiden Komponenten sind für einen Lernprozess ebenso wichtig wie die Ergebnisevaluation. Ergebnis- und Strategieevaluation sind eng miteinander verknüpft und analytisch daher nicht strikt zu trennen. Die gewählte Strategie hängt grundsätzlich vom angestrebten Ziel der Intervention ab. Sie ist außerdem abhängig von den Vorstellungen der Planer über die konkreten Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Dies gilt auch für die Strategie, die die internationale Staatengemeinschaft zusammen mit der Regierung der islamischen Republik Afghanistan verfolgt.

### Kernannahmen der Strategie

Die Afghanistan-Strategie nimmt die impliziten Grundannahmen einer soziotechnokratisch geprägten Statebuilding-Idee auf. Im Mittelpunkt dieser Idee steht der Nationalstaat nach westlichem Vorbild, der im Wesentlichen zwei Funktionen erfüllen soll. Zum einen soll er nach innen für seine Bürger öffentliche Güter wie Wohlfahrt und Sicherheit bereitstellen und/oder deren Bereitstellung koordinieren. Zum anderen hat er die Aufgabe, nach außen als Ansprech- und Verhandlungspartner für die internationale Staatenwelt zu fungieren. Im Falle Afghanistans besteht die Außenfunktion vor allem darin, auf den unter-

schiedlichen Ebenen die Verteilung internationaler Hilfe zu gewährleisten.<sup>66</sup>

Nur ein starker Zentralstaat, der auf dem gesamten Staatsgebiet sein Gewaltmonopol wirksam durchsetzen kann, vermag dieser westlichen Statebuilding-Idee nach zu verhindern, dass von Afghanistan eine terroristische Bedrohung ausgeht. Bis der im Entstehen begriffene afghanische Nationalstaat nach westlichem Zuschnitt dazu in der Lage ist und die Verantwortung für sich selbst übernehmen kann, unterstützt ihn – so die Strategie – die internationale Staatengemeinschaft bei der Erfüllung seiner Staatsfunktionen.

So wurden denn auch auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 neben den zentralen Themen der Regierungsführung und des Staatswesens auch die Herstellung von Sicherheit in Afghanistan sowie die Steigerung und Mehrung der Wohlfahrt der afghanischen Bevölkerung als Handlungsfelder identifiziert.

Die in Afghanistan verfolgte Strategie beruht wie jede klassische Statebuilding-Strategie auf mehreren Annahmen über Kausalzusammenhänge. Beispielsweise wird ein starker Zusammenhang zwischen Entwicklung einer Region und der in ihr herrschenden Sicherheitslage postuliert. Nach einer gängigen Argumentation von Wissenschaftlern und Politikern besteht hier eine Wechselwirkung: Ohne Sicherheit im Einsatzland gebe es keine nachhaltige Entwicklung und ohne Entwicklung keine dauerhafte Sicherheit.<sup>67</sup>

Ein erfolgreicher »Staatenbau« beruht laut dieser Tradition darauf, dass die Grundbedürfnisse der Bevölkerung nach Sicherheit und Wohlfahrt durch den (Zentral-) Staat befriedigt werden. Erfüllt der Staat diese Funktion – so das Argument –, wird die Bevölkerung das Regime als legitim anerkennen. Falls nicht, komme es zu Aufständen.

Aus diesen Modellannahmen leitet sich die verfolgte Strategie ab: Im Handlungsfeld Sicherheit ist es die Aufgabe der ISAF – und insbesondere der zur ISAF-Mission gehörenden Nato Trainings Mission – Afghanistan (NTM-A) – und der europäischen Polizeimission (EUPOL), eine angemessene Zahl einheimischer Sicherheitskräfte zu rekrutieren und nach dem Prinzip des

<sup>66</sup> Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 48.

<sup>67</sup> Vgl. exemplarisch Frank Kupferschmidt, »Sisyphus bei der Arbeit – oder: Wie viel ist genug?«, in: Peter Schmidt (Hg.), *Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategien, Perspektiven, Konsequenzen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008 (SWP-Studie 23/2008), S. 73–83 (74).



sogenannten »Partnerings« auszubilden.<sup>68</sup> Ohne ausreichend Sicherheitskräfte in der Fläche und ohne deren Akzeptanz bei der Bevölkerung sei ein »sicheres Umfeld« nicht herzustellen.<sup>69</sup> Solange die afghanische Polizei, die afghanische Armee oder lokale Milizen ihre Aufgaben nicht selbständig wahrnehmen können, werden sie von der internationalen Gemeinschaft unterstützt. Ein sicheres Umfeld ist gleichzeitig notwendig, so die Grundannahme, um einen Entwicklungsprozess einzuleiten.

Im Bereich der Entwicklung gelte es, eine Vielzahl an Missständen zu beseitigen, die als Ursache für Aufstände angesehen werden, die die Sicherheit bedrohen können.<sup>70</sup> So sollen beispielsweise mehr Arbeitsplätze geschaffen sowie die Verkehrsinfrastruktur und die Versorgung mit Strom und Trinkwasser verbessert werden.

Außerdem bemüht sich speziell Deutschland darum, der afghanischen Bevölkerung Chancen auf bessere Bildung zu eröffnen. Durch Beseitigung der wirtschaftlichen Missstände soll der Aufstandsbewegung eine wesentliche Grundlage entzogen werden. Mehr Arbeitsplätze im ländlichen Raum sollen den Aufständischen dort eine akzeptable Alternative bieten, ihre Existenz mit friedlichen statt mit kriegerischen Mitteln zu sichern. Um Aufständischen, die der Gewalt abgeschworen haben, die Rückkehr in ihre Dorfgemeinschaften zu ermöglichen, wurde ein Reintegrationsprogramm aufgelegt.<sup>71</sup>

Der unterstellte Zusammenhang von Entwicklung und Sicherheit spielt in der Strategie der internatio-

nen Staatengemeinschaft eine zentrale Rolle. So wird angenommen, dass die Sorge für ein gewisses Maß an Wohlfahrt und Wohlstand zu mehr Sicherheit führt. Entwicklung verstärke die Effekte, die durch die Präsenz einer ausreichenden Zahl von Sicherheitskräften erzielt werden, indem sie die Ursache der Gewalt beseitige. Das Bereitstellen ausreichender Leistungen im öffentlichen Bereich erhöhe zudem die Legitimität der Regierung.

Der Erfolg in beiden Handlungsfeldern hänge jedoch von einer guten Regierungsführung ab. In dem einfachen soziotechnokratischen Theoriegerüst ließe sich das Adjektiv »gut« durch »effektiv« ersetzen. Die Bereitstellung öffentlicher Güter, im vorliegenden Ideenkonstrukt Voraussetzung für die Legitimität einer Regierung, steht hier im Fokus. Das Hauptaugenmerk gilt dem Aufbau einer effektiven Verwaltungsstruktur, die idealerweise auf den Grundsätzen einer funktionierenden Bürokratie beruht.<sup>72</sup> Eine rationale Verwaltungsstruktur wiederum begründet eine funktionale Legitimität.

Die afghanische Bevölkerung spielt die zentrale Rolle in der oben skizzierten Gesamtstrategie, die den Grundsätzen des aktuellen Verständnisses von Aufstandsbekämpfung (COIN) folgt. Im Rahmen ihrer COIN-Strategie geht die internationale Staatengemeinschaft – allen voran die USA als Vorkämpferin und Wegbereiterin dieser Strategie – davon aus, dass die Aufständischen nur zu besiegen seien, wenn ihnen die Unterstützung der Bevölkerung entzogen werde. Legitimität lässt sich demnach gewinnen, indem der Bevölkerung Schutz – also das öffentliche Gut Sicherheit – und die Versorgung mit anderen öffentlichen Gütern wie Wasser, Strom, Nahrung, Beschäftigung und Bildung geboten wird.<sup>73</sup>

**72** Max Weber beschreibt den Idealtyp des bürokratischen Verwaltungsstabs als eine Gesamtheit aus Einzelbeamten, die eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen: Sie sind persönlich frei und nur an ihre Amtspflicht gebunden, stehen in einer festen Amtshierarchie, haben festgelegte Amtskompetenzen, haben einen Dienstvertrag, wurden nach ihren Fachkompetenzen eingestellt, beziehen ein festes Gehalt, ihre Tätigkeit ist ihr Hauptberuf, sie verfolgen eine Laufbahn, während der sie in der Amtshierarchie gemäß ihrer Leistung aufrücken können, haben kein Zugriff auf die Verwaltungsmittel und unterliegen einer einheitlichen Amtdisziplin. Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 2008, S. 162f.

**73** Der U.S. Government Counterinsurgency Guide fasst den bevölkerungszentrierten COIN-Ansatz wie folgt zusammen: »first protect and support the population, and all else will follow« (zitiert in: United States Interagency Counterinsurgency Initiative, *U.S. Government Counterinsurgency Guide* [wie Fn. 70], S. 14).

**68** Dabei sind die Angehörigen der ISAF Berater der afghanischen Sicherheitskräfte und zugleich deren »Partner im Einsatz«. Vgl. Presse- und Informationsstab BMVg, *Schutz und Ausbildung: Schwerpunkte in Afghanistan*, Berlin, 9.8.2010, <[www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_03/20110310\\_110310-media-backgrounder-ANSF.pdf](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/lut/p/c4/NY3dCsIwDEafxRdoNxUU7_xB8Ea903kzujXrgls60myD4cPbISZwPvgOJPqI45IZ0BIBT6bRT52VuCtGVbSDUwHLGrgGIND5BgXfCpCCkSmveuDcAuUVI8T8CZAJYst50ZOFMELNyISuNoRBDOnH_NCCKj2BzBQgwUjHRjyrzrM0s-mZo1FodZakp00SJv9JP9vN63hfr5bry_V8mw82TmcWdNe223G_WHwBrE8H6w!!/> (Zugriff am 29.8.2011). Die Nato beschreibt ihr Konzept und die erzielten Fortschritte in ihrem Papier <i>Afghan National Security Forces (ANSF)</i>, März 2011, <<a href=)> (Zugriff am 25.3.2011).

**69** Vgl. Kupferschmidt, *Sisyphos bei der Arbeit* [wie Fn. 67], S. 75.

**70** Vgl. United States Interagency Counterinsurgency Initiative, *U.S. Government Counterinsurgency Guide*, Januar 2009, S. 14, <[www.state.gov/documents/organization/119629.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf)> (Zugriff am 7.2.2011), oder: Die Bundesregierung, *Übergabe in Verantwortung* [wie Fn. 26], S. 7f.

**71** Vgl. Die Bundesregierung, *Übergabe in Verantwortung* [wie Fn. 26], S. 8f.

## Kontrolle der Strategieumsetzung

Um kontrollieren zu können, ob und wie die geplante Strategie umgesetzt wurde, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Erstens muss das geplante Vorgehen nachvollziehbar ausformuliert werden. Zweitens muss die tatsächlich verfolgte Strategie dokumentiert sein.

Beim Blick in den Fortschrittsbericht der Bundesregierung zeigt sich, dass diese beiden Kriterien nicht in allen drei Handlungsfeldern in gleichem Maße erfüllt sind. Im Handlungsfeld *Sicherheit* beschreiben die Autoren die geplante und die verfolgte Strategie zumindest für den Indikator »Anzahl einheimischer Sicherheitskräfte« relativ eingehend.

Der Fortschrittsbericht setzt als Zielgröße 305 600 Soldaten und Polizisten an, die bis Oktober 2011 erreicht sein soll.<sup>74</sup> Anhand monatlicher Kontrollzahlen lassen sich die Fortschritte beim Aufwuchs der Sicherheitskräfte überprüfen. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, einen ständigen Soll-Ist-Vergleich vorzunehmen und gegebenenfalls regulierend einzugreifen. Nur so lassen sich Aussagen über die planmäßige Umsetzung der Strategie treffen. Auf Grundlage einer detailliert formulierten Planung stellen die Autoren des Fortschrittsberichts fest, dass der Aufbau der afghanischen Armee planmäßig verlaufe und dass die für 2010 angestrebte Zielgröße bereits im Juli erreicht gewesen sei.<sup>75</sup>

Die Entwicklungen in der Sicherheitslage sind schwerer zu kontrollieren und von der internationalen Gemeinschaft auch nur indirekt zu beeinflussen. Die beiden Variablen, die sie direkt beeinflussen kann, sind die Personalstärke ihrer Truppen und die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte. Geplant ist denn auch eine Professionalisierung der afghanischen Sicherheitskräfte, eine Aufstockung der ISAF-Truppen und das Einleiten eines politischen Prozesses. Entscheidend für die Sicherheitslage ist aber das Verhalten der Aufständischen, das sich dem direkten Einfluss der internationalen Gemeinschaft entzieht. Für eine wirksame Kontrolle des eigenen Handelns wäre unter dieser Voraussetzung eine *Wirkungsanalyse* der angewandten Strategie notwendig. Diese wird im Fortschrittsbericht jedoch nicht vorgenommen.

Im Handlungsfeld *Entwicklung* wird in Form eines Rechenschaftsberichts eine Bilanz der angewandten

Strategie gezogen. Der Bericht erfasst beispielsweise, wie viele Personen beruflich weitergebildet wurden, wie sich die Versorgungslage der Bevölkerung verbessert hat und wie viele Kilometer Straße repariert oder neu gebaut wurden.<sup>76</sup>

Für eine aussagekräftige Kontrolle der durchgeführten Maßnahmen in diesem Handlungsfeld fehlt allerdings eine detaillierte Gesamtplanung und ein ausformulierter, operationalisierter Ziel-Zustand, an dem sich die Planung ausrichten könnte.

Dasselbe trifft auf das Handlungsfeld *Regierungsführung* zu. Auch hier gibt es keine detaillierte Planung. In der Problemanalyse werden zwar wesentliche Hindernisse auf dem Weg zu einem stabilen Afghanistan identifiziert. Die Autoren des Fortschrittsberichts nennen hier insbesondere die »mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit, eine von politischen und individuellen Einflüssen unabhängige Verwaltung und Justiz aufzubauen, sowie verbreitete Korruption« auf Ebene des Zentralstaates und in den Provinzen.<sup>77</sup> Sie formulieren allerdings keine Strategie, die diese drei Hindernisse beseitigen könnte. Stattdessen beschränkt sich der Rechenschaftsbericht darauf, Aussagen über die Ausbildung von Verwaltungs- und Justizbeamten und finanzielle Unterstützungsleistungen zu treffen.

Abgesehen davon, dass in weiten Teilen des Fortschrittsberichts weder die geplante Strategie detailliert dargelegt noch die tatsächlich angewandte Strategie dokumentiert wird, tritt bei der Strategieevaluation ein weiteres Defizit zutage. Die Analyse des Fortschrittsberichts deutet darauf hin, dass es keine verbindliche, ressortgemeinsame Strategieentwicklung gibt, die alle drei Handlungsfelder umfasst. Wie schon bei der Ergebnisevaluation anklagend, sind die Zielzustände in den einzelnen Handlungsfeldern nicht kohärent. Insofern liegt die Vermutung nahe, dass für die einzelnen Handlungsfelder unterschiedliche Ressorts die Federführung haben. Diese verfolgen ihre Ziele nach eigenen Handlungslogiken und fertigen unterschiedlich detaillierte Planungen an, deren Umsetzung nicht einheitlich dokumentiert wird. So kann es dazu kommen, dass die einzelnen Ressorts zusammen und zeitgleich in Afghanistan aktiv sind, aber nicht gemeinsam und kohärent handeln.

Für eine wirksame Kontrolle des ressortgemeinsamen Regierungshandelns sind eine gemeinsame

<sup>76</sup> Vgl. Dirk Niebel, *Regierungserklärung zum Afghanistan-Einsatz*, 21.1.2011, <[www.bmz.de/de/presse/reden/minister\\_niebel/2011/Januar/20110121\\_rede.html](http://www.bmz.de/de/presse/reden/minister_niebel/2011/Januar/20110121_rede.html)> (Zugriff am 6.4.2011).

<sup>77</sup> Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 41.

<sup>74</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 19.

<sup>75</sup> Ebd., S. 22.

Strategieentwicklung und eine integrierte Planung unerlässlich. Eine gemeinsame Planung ist Voraussetzung dafür, dass die Ziel-Zustände in den einzelnen Handlungsfeldern kohärent sind. Außerdem schärft sie den Blick für jene Punkte, die in der Dokumentation des eigenen Handelns Relevanz besitzen. Nur mithilfe einer detaillierten Planung, in der Zielgrößen oder Wegmarken festgelegt sind, lässt sich ein ständiger Soll-Ist-Vergleich durchführen. Dieser Vergleich ist für eine wirksame Kontrolle der Strategieumsetzung und eine eventuell notwendige Strategieanpassung unverzichtbar.

### Wirkungsanalyse

Ein in der Debatte über die Evaluation des Afghanistan-Engagements und im Fortschrittsbericht unterbelichtetes Element ist die Wirkungsanalyse. Dabei wäre eine solche Analyse gerade für einen Lernprozess unabdingbar. Mittels einer Wirkungsanalyse wird überprüft, inwiefern die von den Planern vorgeschlagene und von den politischen Entscheidungsträgern gewählte Methode sowie der Mix und Ansatz der Mittel die gewünschte Wirkung erzielen. Bei der Analyse können auch bisher übersehene Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Instrumenten zutage treten.

Soll eine Wirkungsanalyse aussagekräftige Ergebnisse hervorbringen, müssen sechs Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Planer müssen ihre Annahmen über Ursache-Wirkungs-Beziehungen explizit formulieren.
2. Der Ist-Zustand muss im Rahmen einer Voruntersuchung anhand festgelegter Kriterien dokumentiert sein.
3. Die Planer müssen aus ihren Annahmen ableiten, wie sich die derzeitige Situation aufgrund der Intervention ändern wird.
4. Die Handelnden müssen das eigene Handeln dokumentieren.
5. Randbedingungen müssen identifiziert werden, die Einfluss auf die Entwicklung der Situation haben könnten.
6. Die Situation nach der Intervention muss unter Heranziehung der unter Punkt 2 angesprochenen Kriterien bewertet werden.

Wie die Intervention gewirkt hat, lässt sich nur bewerten, wenn nach der Intervention die angenommene mit der tatsächlichen Situation verglichen

und die relevanten Randbedingungen berücksichtigt werden.

Die sechs oben genannten Voraussetzungen sind für das gesamtstaatliche Afghanistan-Engagement, wie bereits dargestellt, nicht oder nur teilweise erfüllt. Die Defizite in der Formulierung und Operationalisierung valider Kriterien verhindern daher nicht nur eine aussagekräftige Ergebnisevaluation und Kontrolle des gesamtstaatlichen Handelns, sondern auch eine Wirkungsanalyse und damit letztlich zielgerichtetes Lernen.

Die Folge ist, dass das Handeln im Krisenmanagement häufig von Glaubenssätzen beeinflusst wird und dem Prinzip von Versuch und Irrtum folgt. Ergebnisse empirischer Untersuchungen haben zurzeit noch kaum Einfluss auf politische Entscheidungen.

Um hier Abhilfe zu schaffen, müssten im Hinblick auf eine Wirkungsanalyse folgende Leitfragen beantwortet werden:

#### *1. Verhindern die Bemühungen im Handlungsfeld Sicherheit willkürliche Gewalt?*

Diese Frage ist nicht unter den Prämissen des Rechtsverständnisses der internationalen Gemeinschaft zu beantworten. Die Bewohner Afghanistans können unter Umständen die Erfahrung willkürlicher Gewalt zum Anlass für einen Aufstand nehmen. Alle Handlungen, die sie als Ausdruck willkürlicher Gewalt wahrnehmen, können also einen negativen Einfluss auf die Sicherheitslage und die Stabilität haben. Insofern wäre das Verhalten der ISAF, der afghanischen Polizei und Armee, aber auch lokaler Verwaltungsbeamter und Milizen vom Standpunkt der Bevölkerung aus zu bewerten. Wie werden beispielsweise nächtliche Hausdurchsuchungen beim Nachbarn, Kontrollen an Checkpoints durch die afghanische Polizei, das Vernichten von Mohnfeldern oder ein nächtlicher Drohnenangriff bewertet? Werden solche Zwangsmaßnahmen als notwendig – also als hart, aber gerecht – angesehen oder als willkürliche Machtausübung, die manche bevorzugt und andere nach Gutdünken benachteiligt? Ebenso wichtig ist, welche Auswirkung das Handeln der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft auf das Handeln der Aufständischen hat.

#### *2. Bedeutet mehr Entwicklung wirklich mehr Sicherheit? Oder schließen sich beide unter Umständen sogar aus?*

Hier sei auf unterschiedliche empirische Studien verwiesen. Koehler macht in seiner Untersuchung zu Nordafghanistan darauf aufmerksam, dass die an-

genommene gegenseitige Abhängigkeit von Sicherheit und Entwicklung bei aller Plausibilität empirisch nicht nachzuweisen sei.<sup>78</sup> Die Daten, die er in den nordafghanischen Provinzen Kundus, Takhar und Badakhschan erhoben hat, lassen den Schluss zu, dass mehr Entwicklungsinputs nicht unmittelbar zu mehr Sicherheit führen.<sup>79</sup>

Eine Studie von Berman et al. untersucht den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Aufstandsbereitschaft anhand von Daten aus Afghanistan, dem Irak und den Philippinen. Die Autoren weisen nach, dass mehr Arbeitsplätze nicht zu mehr Sicherheit führen, im Gegenteil: In Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit sei die Sicherheitslage besser.<sup>80</sup> Die Ursachen für dieses Phänomen sind noch ungeklärt. Die Autoren schlagen drei Erklärungen vor. Die erste geht davon aus, dass Aufstandsbekämpfer von der einheimischen Bevölkerung Informationen kaufen müssen, wenn sie Erfolg haben wollen. Dies könnte dazu führen, dass die Arbeitslosigkeit in Gebieten mit florierendem Informationshandel steigt, da das Verkaufen von Informationen als Haupteinnahmequelle fungiert. Nach einer zweiten Erklärungsvariante könnte das wirtschaftliche Leben zum Erliegen kommen, weil die Sicherheitskräfte effektiv sind – indem sie zum Beispiel Kontrollposten einrichten und Hausdurchsuchungen durchführen und dadurch das Herstellen und den Transport von Waren erschweren. Wo also die Sicherheitskräfte Aufständische erfolgreich bekämpfen, sei auch die Arbeitslosigkeit am höchsten. Nach einem dritten Erklärungsansatz müssen wenigstens die Grundbedürfnisse der potentiellen Aufständischen befriedigt sein, damit sie eine Besatzungsmacht bekämpfen können. Erst dort, wo ein Mindestmaß an Wohlstand vorhanden ist, sei ein Aufstand überhaupt möglich.<sup>81</sup> Welche der drei Varianten den Befund von Berman et al. plausibel erklärt, müsste anhand weiterer empirischer Untersuchungen oder mithilfe einer Wirkungsanalyse herausgearbeitet werden.

<sup>78</sup> Vgl. Koehler, *Empirische Interventionsforschung* [wie Fn. 8], S. 223.

<sup>79</sup> Ebd., S. 238f. Koehler weist dabei auch auf das in dieser Studie bereits angesprochene Problem der Messung von Sicherheit und die Frage hin, um wessen Sicherheit es vornehmlich geht. Denjenigen, die hofften, durch mehr Entwicklungsinputs mehr Sicherheit zu produzieren, gehe es nicht um die Sicherheit der Bevölkerung, sondern um die der Interventen.

<sup>80</sup> Vgl. Berman/Felter/Shapiro/Callen, *Do Working Men Rebel?* [wie Fn. 54], S. 1.

<sup>81</sup> Ebd., S. 3.

Eine ganze Reihe weiterer empirischer Studien untersucht den Zusammenhang zwischen Konflikten und Variablen wie beispielsweise Armut und soziale Ungleichheit. Eine Gesamtauswertung der einschlägigen Literatur lässt keinen monokausalen Zusammenhang zwischen diesen Variablen und dem Entstehen eines Konflikts erkennen.<sup>82</sup> Weitere empirische Forschungen in diesem Feld wären wünschenswert.

3. *Welchen Einfluss hat die derzeit amtierende afghanische Zentralregierung auf die Sicherheitslage im Land? Welchen Einfluss haben regionale und lokale Autoritäten? Schränkt die Regierung in Afghanistan willkürliche Gewalt ein oder handelt sie selbst willkürlich?*

Wie die Handlungen der jeweiligen Akteure wirken, ist von einer Vielzahl unterschiedlicher Rahmenbedingungen abhängig. Was in einem Dorf, einem Distrikt oder einer Provinz Wirkung zeigt, muss nicht zwangsläufig auch andernorts zum Erfolg führen. Verallgemeinerungen induktiv gewonnener Erkenntnisse sind daher nicht sinnvoll. Welche Rahmenbedingungen relevant sind, lässt sich nur mithilfe einer systematischen Wirkungsanalyse klären. Empirische Methoden können dazu beitragen, dogmatische oder ideologische Pauschalannahmen zu widerlegen, die wirkungsvolles Handeln verhindern.

<sup>82</sup> Vgl. Thania Paffenholz, »Understanding the Conflict-Development Nexus and the Contribution of Development Cooperation to Peacebuilding«, in: Sandole et al. (Hg.), *Handbook of Conflict Analysis and Resolution* [wie Fn. 2], S. 272–285 (281). Der Artikel bietet eine umfangreiche Übersicht über existierende Studien zu diesem Thema.

## Zusammenfassung und Empfehlungen

Der Fortschrittsbericht der Bundesregierung erfüllt die Anforderungen an eine Evaluation nur unzureichend. Seiner Anlage und Konzeption nach kann er weder das Ergebnis des ressortübergreifenden Engagements systematisch bewerten noch die Umsetzung der Strategie überprüfen oder die Wirkung der Intervention analysieren.

1. Die Ziele der Mission sind zu vage formuliert. Außerdem sind sie nicht in allen identifizierten Handlungsfeldern aufeinander bezogen. Die zu erreichenden Ziel-Zustände sind nicht hinlänglich operationalisiert. Teilweise sind auch die Kriterien zur Bewertung des Ist- und des Ziel-Zustandes nicht logisch kohärent abgeleitet, so dass auch ein Vergleich beider Zustände nicht möglich ist. Fundierte Aussagen über Erfolg oder Misserfolg der Intervention lassen sich daher nicht treffen.

2. Vor Beginn der Mission im Jahr 2001 gab es keine detaillierte Untersuchung der Situation im Einsatzland. Dies macht es unmöglich, die Wirkung der Mission in ihren einzelnen Etappen zu beurteilen.

3. Die Ursache-Wirkungs-Beziehungen, die bei der Intervention und der ihr zugrundeliegenden Strategie unterstellt werden, sind nicht ausreichend exakt formuliert. Das Jonglieren mit nicht trennscharfen Begriffen wie »Entwicklung«, »Sicherheit« oder »Stabilität« erschwert die Überprüfung impliziter Grundannahmen. Außerdem ist das praktische Vorgehen in Afghanistan im Fortschrittsbericht im Sinne der Anforderungen an eine Evaluation nicht ausreichend dokumentiert.

Gezielte Lernprozesse sind unter diesen Umständen nicht möglich. Trotzdem wäre es falsch, die Bedeutung des Fortschrittsberichts zu unterschätzen. Er kann zum einen als Rechenschaftsbericht aller Ressorts der Bundesregierung angesehen werden, wie ihn bis dahin noch keine Regierung seit 2001 vorgelegt hat. Zum anderen kann er als Grundlage für eine Analyse des derzeitigen Ist-Zustandes – also für eine »verspätete« Voruntersuchung – dienen, auf die sich eine Evaluation stützen könnte.

Falls in den kommenden Jahren die Absicht besteht, ressortgemeinsame Engagements wie das in Afghanistan systematisch zu bewerten – nicht zuletzt

um Lernprozesse einzuleiten –, sollten folgende Empfehlungen beherzigt werden.

1. Die Evaluation eines ressortübergreifenden Handelns setzt ressortgemeinsames Planen voraus. Nur so kann ein gemeinsames Ziel für alle Handlungsfelder definiert werden. Eine gemeinsame Planung müsste auf einer gemeinsamen Problemdefinition beruhen. Diese ergäbe sich aus einer gemeinsamen Voruntersuchung. Im Falle der Intervention in Afghanistan, wo dies versäumt wurde, sollte der Ist-Zustand schnellstmöglich eingehend analysiert werden. Erste Ansätze dazu liefert der Fortschrittsbericht der Bundesregierung vom Dezember 2010. Neben der humanitären Situation und der Leistungsfähigkeit und Verfasstheit des Staates müsste auch der Konflikt mit all seinen Komponenten analysiert werden: die relevanten Akteure, deren Interessen, Handlungsoptionen und Ressourcen. Außerdem müssten die Akteure auch miteinander ins Verhältnis gesetzt und der Konfliktgegenstand herausgearbeitet werden.

2. Ergebnis gemeinsamer Planung müssten für jedes Handlungsfeld ausformulierte Ziel-Zustände sein, die sich aus dem Gesamtziel gemeinsamen Handelns ableiten. Die Ziel-Zustände müssten im Interesse einer Evaluation anhand sinnvoller Kriterien operationalisiert sein.

Das Kriterium für »Stabilität« im Handlungsfeld Entwicklung könnte sein, ob eine organisatorische Struktur vorhanden ist, die internationale Hilfe auf lokaler Ebene ermöglicht. Als Indikator könnten die Gemeindeentwicklungsräte dienen.

Geht es im Handlungsfeld Sicherheit um das staatliche Gewaltmonopol, könnte an den Kriterien Quantität und Qualität der Sicherheitskräfte sowie Sicherheitslage festgehalten werden. Bei den Sicherheitskräften wäre allerdings neben der Anzahl und Ausbildung auch die Loyalität und die Bereitschaft zu bewerten, allgemeinen statt Partikularinteressen zu dienen. Die Bewegungsfreiheit von Mitarbeitern der Entwicklungshilfe sagt wenig darüber aus, ob die einheimische Bevölkerung vor willkürlicher Gewalt geschützt ist. Hier wäre das Sicherheitsempfinden der lokalen Bevölkerung der bessere Indikator.

Bevor im Handlungsfeld Regierungsführung geeignete Kriterien vorgeschlagen werden können, müsste

Klarheit über Ziele und Strategien bestehen. Dazu wäre eine Entscheidung darüber zu fällen, auf welcher Ebene in Afghanistan Regierungsführung unterstützt werden sollte. Aus mehreren Gründen würde sich empfehlen, den Schwerpunkt des Engagements auf die lokale Ebene zu legen. Erstens nimmt der Bürger die Leistung seiner Verwaltung vor allem auf dieser Ebene wahr. Zweitens setzen die Bemühungen in den anderen Handlungsfeldern ebenfalls auf der lokalen Ebene an. Drittens sind auf dieser Ebene in Afghanistan zum Teil bereits funktionierende Strukturen vorhanden. Viertens könnten diese Strukturen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gezielt gestärkt werden, so dass ein echtes gemeinsames Vorgehen unterschiedlicher Akteure möglich wäre. Fünftens könnten aus gestärkten lokalen Strukturen regionale und nationale Strukturen hervorgehen, die miteinander verknüpft sind. Für die OECD ist die Verknüpfung von Zivilgesellschaft und staatlich-administrativen Strukturen ein Garant für einen stabilen Staat. Gegen diese auf lokale und regionale Strukturen setzende Strategie spricht jedoch eine Beobachtung, die die Autoren des Fortschrittsberichts mitteilen: Die Vertreter der afghanischen Zentralregierung empfinden eine Stärkung der regionalen Strukturen häufig als Schwächung ihres eigenen Einflusses.<sup>83</sup>

3. Wenn eine Evaluation einen Lernprozess einleiten soll, müsste sie die drei Elemente Ergebnisevaluation, Umsetzungskontrolle und Wirkungsanalyse enthalten. Eine Ergebnisevaluation ist nur möglich, wenn sich Ziel- und Ist-Zustand anhand festgelegter Kriterien vergleichen lassen.

Für eine Strategieevaluation, die eine Umsetzungskontrolle und eine Wirkungsanalyse umfasst, müssen die angenommenen Ursache-Wirkungs-Beziehungen im Detail explizit ausformuliert werden. Außerdem wäre darzulegen, wie sich der Ist-Zustand im Sinne der Annahmen durch die Intervention verändern sollte. Das geplante und das tatsächliche Handeln müssten dokumentiert werden. Der erwartete Soll-Zustand ist mit der vorgefundenen Situation nach der Intervention zu vergleichen. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Grundannahmen über Ursache-Wirkungs-Beziehungen gewidmet werden. Empirische Studien weisen darauf hin, dass die von Planern und politischen Entscheidungsträgern angenommenen Kausalzusammenhänge unter Umständen gar nicht

bzw. nur unter bestimmten Voraussetzungen bestehen. Hier wären mehr Daten zu sammeln und die Grundannahmen systematisch zu überprüfen.

## Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ANSF	Afghan National Security Forces
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDC	Community Development Councils (Gemeindeentwicklungsräte)
COIN	Counterinsurgency (Aufstandsbekämpfung)
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
EUPOL	Europäische Polizeimission
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
HDI	Human Development Index
ISAF	International Security Assistance Force
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NTM-A	Nato-Trainingsmission in Afghanistan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
RDL	Rating Definition Level
UNDP	United Nations Development Programme

<sup>83</sup> Vgl. Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 23], S. 45.